

REVISTA DE

# Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**J. V. GONZÁLEZ GARCÍA**

Contrato de colaboración público-privada

**F. SANTAOLALLA LÓPEZ**

Las directrices de técnica normativa

**J. A. TARDÍO PATO**

El principio constitucional de audiencia del interesado y el trámite del artículo 84 de la Ley 30/1992

# 170

Madrid

Mayo/Agosto

## 2006

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA  
ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



*Revista de Administración Pública*  
ISSN: 0034-7639, núm. 170,  
Madrid, mayo-agosto (2006)

# Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*  
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*  
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*  
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*  
Luis Cosculluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*  
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*  
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*  
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*  
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*  
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*  
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*  
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

## Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

# **SILENCIO ADMINISTRATIVO Y ACCESO A LA JURISDICCIÓN EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **A propósito de las SSTC 14/2006, de 16 de enero, y 39/2006, de 13 de febrero**

EVA NIETO GARRIDO

*1. Introducción.—2. La doctrina del Tribunal Constitucional en materia de silencio administrativo y acceso a la jurisdicción.—3. La jurisprudencia constitucional actualizada a la regulación del silencio administrativo introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero.—4. Conclusiones.*

### RESUMEN

El objeto de este comentario es analizar la aportación que realizan dos recientes Sentencias del Tribunal Constitucional en materia de silencio administrativo y acceso a la jurisdicción (SSTC 14/2006, de 16 de enero, y 39/2006, de 13 de febrero). A través de la STC 14/2006, el Tribunal Constitucional actualiza su doctrina en esta materia adaptándola a la actual regulación del silencio administrativo establecida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Según la STC 14/2006, el plazo de seis meses para recurrir en vía contencioso-administrativa una desestimación tácita (art. 46.1 LJCA) no empezará a correr si la Administración ha incumplido el deber de comunicar al interesado el plazo establecido para la resolución del procedimiento administrativo y los efectos del silencio administrativo (art. 42.4.2.º párrafo de la Ley 30/1992).

*Palabras clave:* silencio administrativo; acceso a la jurisdicción; interpretación del artículo 46.1 LJCA.

### ABSTRACT

This contribution is focused on two recent decisions of Spanish Constitutional Court that deal with the matter of access to justice when the public administration does not conclude the administrative procedure expressly (SSTC 14/2006, 16<sup>th</sup> January, and 39/2006, 13<sup>th</sup> February). In those cases, a provision on access to justice establishes a timeframe of six months, from the date in which the answer must be given, to formulate a judicial appeal against the tacit administrative decision (Article 46(1) of Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998). According to STC 14/2006 that timeframe will not be applicable until the public administration does not fulfil its obligation to communicate the date in which the administrative procedure must be concluded and the effects of a negative silent. This obligation is established in Article 42(4)(2) of the Public Administrative Act (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común), modified by Ley 4/1999, 13<sup>th</sup> January.

*Key words:* access to justice and timeframe to appeal against a tacit administrative decision.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente comentario es analizar la aportación que realizan las dos últimas Sentencias del Tribunal Constitucional en materia de silencio administrativo. Adelanto ya que la Sentencia más interesante es la 14/2006, que «adapta» la jurisprudencia constitucional sobre el silencio administrativo y el acceso a la jurisdicción a la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), por la Ley 4/1999, de 13 de enero. De ahí que su estudio sea el objeto prioritario de este comentario que, además, analiza la STC 39/2006.

Con carácter previo al análisis de las citadas Sentencias debo referirme a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta materia, con el fin de que sea más visible la aportación que realiza la STC 14/2006.

## 2. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SILENCIO ADMINISTRATIVO Y ACCESO A LA JURISDICCIÓN

Las Sentencias del Tribunal Constitucional en esta materia responden a la casuística planteada en los diversos recursos de amparo. Con objeto de exponer lo más claramente posible la evolución de la doctrina constitucional en esta materia, se clasifican las Sentencias en tres grupos.

a) Un primer grupo está encabezado por la STC 6/1986, de 21 de enero, que es la primera de una serie de Sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) producida por resoluciones judiciales de Tribunales ordinarios que inadmiten recursos contencioso-administrativos formulados frente al silencio negativo de la Administración, una vez transcurrido el plazo legal (en aquel momento el plazo era de un año a partir de la fecha de interposición del recurso de reposición, según el artículo 58.2 de la LJCA de 1956). La causa legal de inadmisión es la interposición del recurso contencioso-administrativo frente a un acto administrativo firme y consentido —art. 40.a) LJCA de 1956—, al considerar así al silencio administrativo producido a raíz de la interposición del recurso de reposición. En el supuesto de hecho de la STC 6/1986, un funcionario del Ayuntamiento de Ávila tenía reconocido un complemento de personal por la citada Corporación local que, sin embargo, no se incluye en la pensión que le abona la MUNPAL cuando se jubila. El recurso de reposición no fue resuelto de forma expresa por la MUNPAL ni tampoco el recurso de alzada que formuló contra la desestimación tácita ante el Ministerio de Administración Territorial. La Sentencia de 3 de julio de 1984 de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid declaró inadmisibile el recurso contencioso-

administrativo por formularse contra un acto firme y consentido, tal como expuse previamente. La STC 6/1986, recordando la doctrina constitucional, entonces ya consolidada, sobre el derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 CE, que consiste en «obtener una resolución de fondo si bien tal derecho se satisface cuando la resolución es de inadmisión, si se dicta en aplicación razonada de una causa legal, razonamiento que ha de responder a una interpretación de las normas conforme a la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental» (FJ 3), declaró que la Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid había vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión del recurrente (art. 24.1 CE), «al haber excluido el contenido normal del mismo, que es el obtener una resolución de fondo en virtud de una interpretación de la legalidad aplicable que no puede calificarse ni de razonable ni como la más favorable a la efectividad del derecho fundamental» —FJ 3.d) de la STC 6/1986—.

Lo más interesante de la STC 6/1986 a los efectos de este comentario es que califica el silencio administrativo de carácter negativo como una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda llegar a la vía judicial, declarando no razonable una interpretación de la legalidad que primaba la inactividad de la Administración, porque la colocaba en mejor posición que si hubiese cumplido con su deber de resolver expresamente y hubiera realizado una notificación con todos los requisitos legales. El Tribunal Constitucional optó por equiparar estos supuestos de silencio negativo con las notificaciones defectuosas del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que no surtían efecto hasta que el interesado hiciese alguna manifestación expresa de conocimiento del acto o interpusiera el recurso pertinente contra el mismo (apartado 3 del art. 79 LPA 1958), o bien una vez transcurridos seis meses de las notificaciones practicadas que contenían el texto íntegro del acto pero adolecían de otros requisitos, como la indicación de los recursos procedentes, el plazo de interposición, etc. (apartado 4 del art. 79 LPA 1958).

Dentro de este primer grupo se sitúa, asimismo, la STC 204/1987, de 21 de diciembre, que resuelve un recurso de amparo donde se impugnaba la Sentencia de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca que inadmitió el recurso contencioso-administrativo formulado frente a un acto firme y consentido —art. 40.a) LJCA de 1956—, como era la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición que formuló el recurrente frente a la liquidación de la tasa «Arbitrio sobre Inspección de Vehículos - Alquiler sin chófer». Esta Sentencia se podría incluir, perfectamente, en el tercer grupo de esta clasificación. No obstante, dada la aportación que la misma realiza a la doctrina constitucional en materia de silencio administrativo y acceso a la jurisdicción, considero que también debe figurar en este primer grupo. La aportación de esta Sentencia a la doctrina constitucional reside en que el Tribunal se decanta por la equiparación del silencio administrativo con la notificación defectuosa que no contiene el texto ínte-

gro del acto, es decir, que el plazo para recurrir las desestimaciones tácitas no empezaba a correr hasta que el interesado realizaba alguna manifestación de conocimiento de la desestimación o interponía el recurso contencioso-administrativo, conforme con lo dispuesto en el artículo 79.3 LPA 1958. El Tribunal rechaza la posible equiparación del silencio administrativo con las notificaciones defectuosas reguladas en el artículo 79.4 LPA 1958, donde se establecía un plazo de seis meses para formular el recurso contencioso-administrativo, declarando que esta regulación es la regla especial, siendo la regla general la del artículo 79.3 LPA 1958. Regla especial que no puede aplicarse extensivamente primando la inactividad de la Administración frente al derecho fundamental del interesado a obtener una resolución de fondo (STC 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 5).

La STC 63/1995, de 3 de abril, siguiente pronunciamiento del Tribunal Constitucional en esta materia, se remite en su Fundamento Jurídico único a lo declarado sobre la equiparación del silencio administrativo con la ausencia de notificación del acto administrativo para otorgar el amparo solicitado por vulneración del derecho fundamental del recurrente reconocido en el artículo 24.1 CE.

b) Un segundo grupo lo integran las Sentencias del Tribunal Constitucional que otorgan el amparo solicitado en supuestos donde la inadmisión del recurso contencioso-administrativo tuvo lugar al apreciar los Tribunales ordinarios que el recurrente no había agotado la vía administrativa previa frente a una desestimación presunta, puesto que no había solicitado el preceptivo certificado de actos presuntos. Un certificado que exigía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su redacción originaria (art. 44.2). Con esta regulación el silencio negativo deja de ser una ficción legal para convertirse en un acto presunto (art. 43 LRJPAC). En este grupo se sitúa la STC 184/2004, de 2 de noviembre, donde el Tribunal Constitucional otorgó el amparo declarando, como ya había hecho en la STC 3/2001, de 15 de enero, que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por parte del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sentencia de 28 de febrero de 2002), que equiparó la falta de dicha solicitud a la inexistencia de acto que recurrir, era excesivamente formalista y claramente desproporcionada puesto que el silencio administrativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, una vez agotados los recursos administrativos pertinentes, acceder a la jurisdicción superando los efectos de la inactividad de la Administración, sin que la inactividad de ésta pueda colocarla en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver (STC 184/2004, FJ 4). Además de la citada STC 3/2001, la STC 73/2005, de 4 de abril, reitera que el Tribunal Superior de Justicia de Murcia realizó una interpretación rigorista de la Ley que no respetó el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión del recurrente al inadmitir el recurso contencioso-administrativo formulado por falta de agotamiento de la vía administrativa previa, por no haber solicitado el certificado de actos presuntos.

c) Un tercer grupo de Sentencias estaría integrado por las SSTC 204/1987, de 21 de diciembre; 188/2003, de 27 de octubre, y 220/2003, de 15 de diciembre. Como me he referido ya a la STC 204/1987, incluida también en el primer grupo de esta clasificación, me centraré a continuación en las SSTC 188/2003 y 220/2003, cuyos supuestos de hecho se refieren a liquidaciones complementarias giradas por la Administración tributaria que son recurridas en reposición por las entidades demandantes en amparo sin que la Administración resuelva expresamente. Transcurrido un tiempo determinado, años en ocasiones, la Administración tributaria notificó a las recurrentes sendas providencias de apremio relativas a la falta de pago de las liquidaciones complementarias. En ambos casos el recurso contencioso-administrativo que formularon contra las providencias de apremio fue inadmitido, al considerar el órgano judicial que el recurso versaba sobre un acto (la providencia de apremio) reproductor de otro anterior firme y consentido —arts. 80.c) y 40.a) LJCA 1956—. El Tribunal Constitucional otorgó el amparo solicitado aplicando, como canon de constitucionalidad de las resoluciones judiciales impugnadas, el principio de proporcionalidad, puesto que se trataba de acceso a la jurisdicción, declarando que este principio margina aquellas interpretaciones que por su rigorismo, formalismo excesivo o desproporción se conviertan en un obstáculo injustificado del derecho a que un órgano judicial resuelva sobre el fondo de la cuestión (STC 188/2003, FJ 7). Pero lo que da sustantividad propia a estas Sentencias en la materia que analizamos es la declaración del Tribunal Constitucional sobre el acto expreso de ejecución (la providencia de apremio en ambos casos), que, como había declarado en la STC 204/1987, FJ 5, constituye «una reiteración del acto resolutorio del que trae causa, que no puede entenderse consentido y, en consecuencia, reabre los plazos legales de impugnación también de dicho acto resolutorio» (STC 220/2003, FJ 4).

### 3. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ACTUALIZADA A LA REGULACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO INTRODUCIDA POR LA LEY 4/1999, DE 13 DE ENERO

Dos son las Sentencias del Tribunal Constitucional que recientemente han otorgado el amparo solicitado por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción, frente a resoluciones judiciales que inadmitieron los recursos contencioso-administrativos formulados contra la desestimación tácita de la pretensión de los recurrentes por parte de la Administración pública. Me refiero a las SSTC 14/2006, de 16 de enero, y 39/2006, de 13 de febrero. De las dos, sólo la STC 14/2006, de 16 de enero, objeto central de este comentario, actualiza la doctrina constitucional sobre esta materia a la nueva regulación del silencio administrativo que introdujo la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJPAC.

La STC 39/2006, de 13 de febrero, otorga el amparo por vulneración del derecho fundamental del recurrente reconocido en el artículo 24.1 CE

producida por la Sentencia de 20 de diciembre de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que inadmitió el recurso contencioso-administrativo formulado contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación económica de devolución de cantidades adelantadas al Ayuntamiento por la constructora Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. Esta demandante de amparo resultó en su día adjudicataria de las obras de ampliación y reforma de la casa-cuartel de la Guardia Civil de Pamplona. La empresa adelantó en concepto de licencias y tasas de acometida al Ayuntamiento de Pamplona la cifra de 9.838.251 pesetas, cuya devolución solicitaba a la Guardia Civil propietaria de la casa-cuartel. La Sala consideró que se trataba de un recurso frente a un acto firme y consentido, por lo que inadmitió el recurso (art. 28.1 LJCA 1998). Además, la recurrente había omitido solicitar la certificación de acto presunto. El Tribunal Constitucional reitera su doctrina declarando que la Sentencia impugnada supone una aplicación rigorista de los preceptos legales que no respeta el derecho fundamental del recurrente a obtener una resolución de fondo fundada en Derecho (art. 24.1 CE). En consecuencia, esta Sentencia reitera la doctrina constitucional sobre el silencio administrativo desestimatorio y el acceso a la jurisdicción.

Entrando en el análisis de la STC 14/2006, de 16 de enero, lo primero que debemos describir es el supuesto de hecho que dio lugar a la Sentencia, para continuar con el análisis de su fundamentación y fallo, así como del voto particular que formuló el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas.

Las comunidades de propietarios de los edificios Holanda y España-Francia solicitaron al Ayuntamiento de Torrevieja que declarase ilegal y anulase una licencia de obras concedida a una constructora por acuerdo de la Comisión de Gobierno el 28 de mayo de 1999, puesto que la obra proyectada en unos terrenos colindantes con los de las comunidades de propietarios invadía, de hecho, su propiedad. El Ayuntamiento no resolvió expresamente la solicitud de las comunidades de propietarios ni tampoco cumplió con la obligación de informar a los interesados del plazo máximo para la resolución expresa y del sentido del silencio (*ex* art. 42.4.2.º párrafo LRJPAC, de acuerdo con la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero). Una vez transcurridos más de nueve meses desde la presentación de la solicitud, los recurrentes formularon recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de la misma. La Sentencia de 20 de febrero de 2002 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche consideró la solicitud como un recurso de reposición y aplicó, por tanto, los plazos previstos para recurrir frente a la desestimación tácita de un recurso de reposición declarando el recurso inadmisibles por extemporáneo, al haber transcurrido el plazo de siete meses que tenían los recurrentes para formular el recurso contencioso-administrativo (*ex* arts. 117 LRJPAC y 46.1 LJCA). La Sentencia de instancia fue confirmada en apelación por la Sentencia de 11 de marzo de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Frente a la deses-

timación del recurso de apelación formularon las comunidades de propietarios recurso de amparo por vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

La Sentencia 14/2006, de 16 de enero, otorgó el amparo solicitado por las comunidades de propietarios reconociendo su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión y anuló, por tanto, las Sentencias de instancia impugnadas, con el fin de que los recurrentes pudieran obtener una resolución sobre el fondo fundada en Derecho. Este pronunciamiento judicial surge como consecuencia, por un lado, de la doctrina constitucional del Tribunal sobre el acceso a la jurisdicción y el principio *pro actione*, que determinaba el otorgamiento del amparo solicitado, y, por otro lado, de la idea de interpretar el artículo 46.1 LJCA 1998 de forma que fuese respetuoso con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), evitando así el planteamiento de la auto-cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 46.1 LJCA y la elevación del asunto al Pleno del Tribunal (art. 55.2 LOTC).

Esta idea es plenamente conforme con la doctrina constitucional sobre el principio de conservación de la ley, en virtud del cual sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos «cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma» (SSTC 111/1993, de 25 de marzo, FJ 8; 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6, y 131/2006, de 27 de abril, FJ 2).

Teniendo estas consideraciones presentes, la Sentencia basa su fundamentación jurídica en dos elementos: por un lado, la exposición resumida de la doctrina constitucional en materia de silencio administrativo y de acceso a la jurisdicción, con la aplicación del principio de proporcionalidad como canon de constitucionalidad para evitar que las resoluciones judiciales incurran en un rigorismo excesivo que lesione el derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 CE. Por otro lado, la fundamentación se basa en las modificaciones que introduce la Ley 4/1999, de 13 de enero, para evitar los efectos perjudiciales que la regulación originaria del silencio administrativo por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, estaba produciendo.

En el epígrafe anterior quedó expuesta la doctrina constitucional en esta materia, por lo que me centraré ahora en el análisis del segundo elemento que sirve para fundamentar el fallo de la STC 14/2006: las novedades que introduce la Ley 4/1999, de 13 de enero, en materia de silencio administrativo negativo que menciona el FJ 4 de la Sentencia. Este Fundamento Jurídico se refiere a la consideración del silencio negativo de nuevo como ficción legal, al igual que ocurría con anterioridad a la Ley 30/1992 y, en consecuencia, a la eliminación de su denominación como acto presunto. Además, se alude a la eliminación del preceptivo certificado de acto presunto que los interesados debían solicitar a la Administración y, sobre todo, al deber que la Ley impone a la Administración no ya de resolver expresamente, que proviene de la Ley 30/1992, sino de infor-

mar «en todo caso» del plazo que tiene la Administración para resolver y de los efectos que tendrá el silencio para el caso de que transcurra ese plazo sin recaer resolución expresa.

En el mismo Fundamento Jurídico 4 de la STC 14/2006, la Sala se refiere a la Sentencia de 23 de enero de 2004 del Tribunal Supremo<sup>1</sup>, que resolvió un recurso de casación en interés de ley sobre el artículo 46.1 LJCA. Esta Sentencia es capital porque, como expongo más adelante, el Tribunal Constitucional acoge la interpretación que el Tribunal Supremo realiza allí del artículo 46.1 LJCA, incorporándola a la STC 14/2006 para fundamentar el otorgamiento del amparo solicitado.

La Sentencia de 23 de enero de 2004 del Tribunal Supremo comienza recordando la doctrina constitucional en esta materia, que, como quedó expuesta, ha venido señalando que la inactividad de la Administración no puede colocarla en una situación mejor que si hubiera cumplido con su deber de resolver y hubiera notificado el acto con todos sus requisitos legales, por lo que ante el silencio de la misma se debe aplicar el régimen previsto para la notificación defectuosa del antiguo artículo 79.3 LPA 1958. Además de esta doctrina, la STS de 23 de enero de 2004 hace hincapié en el deber que establece el artículo 42.4.2.º párrafo de la LRJPAC, introducido por la Ley 4/1999, que obliga «en todo caso» a todas las Administraciones públicas a informar a los interesados del plazo que la Administración tiene para resolver y de los efectos del silencio administrativo. Una obligación que tiene su origen, según la STS de 23 de enero de 2004, en el artículo 9.3 CE, que garantiza la seguridad jurídica. En consecuencia, la Sentencia del Tribunal Supremo declara que, como complemento de la doctrina constitucional citada, los plazos para formular el recurso contencioso-administrativo no empiezan a correr en tanto las Administraciones públicas no informen a los interesados de los extremos que establece el artículo 42.4.2.º párrafo LRJPAC. Pero, además, la STS de 23 de enero de 2004 declara que el deber que ese precepto impone a la Administración pública debe entenderse aplicable también a la Administración tributaria, puesto que la LRJPAC es supletoria en los procedimientos tributarios de acuerdo con su Disposición Adicional Quinta y que, además, por lo expuesto, el artículo 46.1 LJCA, en cuanto referido a los actos presuntos, no es aplicable a los supuestos de silencio negativo, que, según la regulación de la Ley 4/1999, quedan configurados como una ficción legal y no como un acto presunto (FJ 4 de la STS de 23 de enero de 2004). Una doctrina que reitera la reciente STS de 4 de abril de 2005<sup>2</sup>.

En consecuencia, teniendo en cuenta la doctrina constitucional en materia de silencio administrativo y acceso a la jurisdicción, por un lado, y, por otro lado, las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en la regulación del silencio administrativo, la Sentencia 14/2006, de 16 de enero, interpreta el artículo 46.1 LJCA *secundum Constitu-*

---

<sup>1</sup> RJ 2004\1021.

<sup>2</sup> RJ 2005\2995.

*tionem* para el caso concreto de que la Administración no sólo no haya resuelto expresamente, sino que, además, tampoco haya cumplido con el deber de informar a los interesados del plazo que tiene para resolver y de los efectos del silencio, según el artículo 42.4.2.º párrafo LRJPAC. En esos casos, para evitar que las notificaciones defectuosas del acto administrativo expreso sean más favorables al administrado que la ausencia de resolución expresa por parte de la Administración, puesto que los plazos para recurrir el acto defectuosamente notificado sólo empiezan a correr cuando el interesado realice alguna actuación que suponga el conocimiento del mismo o cuando lo recurra (*ex art.* 58.3 LRJPAC), la STC 14/2006, de 16 de enero, declara que los plazos para formular el recurso contencioso-administrativo en supuestos de silencio administrativo negativo no empiezan a correr cuando la Administración haya incumplido, además del deber de resolver expresamente, el deber que le impone el artículo 42.4.2.º párrafo LRJPAC de comunicar a los interesados el plazo establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Esta interpretación sería posible, según la Sentencia, puesto que el artículo 46.1 LJCA se remite a la normativa específica del acto administrativo para determinar cuándo empieza a correr el cómputo de los seis meses.

Disiente de la Sentencia 14/2006, de 16 de enero, el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, que formuló un voto particular a la misma, al que se adhirió la Magistrada doña Elisa Pérez Vera. En síntesis, en el voto se afirma que la interpretación realizada en el proceso *a quo* por los órganos judiciales del artículo 46.1 era la única posible, la razonable, puesto que el sentido lógico del precepto es unívoco, lo que debería haber conllevado al planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad del artículo 46.1 LJCA, una vez que la Sala tenía decidido que la aplicación del mismo, tal como se había interpretado por los órganos judiciales, vulneraba el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión de los recurrentes, puesto que primaba la inactividad de la Administración, colocándola en una situación de ventaja que no tenía en supuestos donde, a pesar de resolver expresamente, no había notificado el acto correctamente.

#### 4. CONCLUSIONES

La STC 14/2006, de 16 de enero, supone la actualización de la doctrina constitucional de acuerdo con la nueva regulación del silencio administrativo introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJPAC, así como el reconocimiento constitucional de la interpretación patrocinada por el Tribunal Supremo del artículo 46.1 LJCA en su Sentencia de 23 de enero de 2004. Esta interpretación del artículo 46.1 LJCA permite eludir la declaración de inconstitucionalidad de un precepto que, de interpretarse en su sentido literal, podría lesionar el derecho fundamental

a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), como demuestra la jurisprudencia constitucional.

Según la doctrina constitucional derivada de la STC 14/2006, de 16 de enero, los interesados que vean desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo podrán acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa sin límite de plazo cuando la Administración haya incumplido el deber de comunicarles el plazo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, así como de los efectos del silencio (art. 42.4.2.º LRJPAC). Sin embargo, cuando la Administración haya cumplido el deber que le impone el citado precepto se aplicarán los plazos previstos en el artículo 46.1 LJCA computados a partir del momento en que se entienda producido el silencio administrativo, según la información remitida por la Administración al interesado.

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
  - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
  - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
- 5. Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
- 6. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos anónimos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 7. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 8. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905

00170

19,00 €