

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22242 *Sala Primera. Sentencia 321/2006, de 20 de noviembre de 2006. Recurso de amparo 113-2003. Promovido por doña Carmen Vázquez Martín respecto a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Almería que inadmitieron su demanda contra la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía sobre apertura de oficina de farmacia en Vívar.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): acto administrativo declarado firme y consentido por no haber impugnado judicialmente en su día una denegación presunta de la solicitud inicial (SSTC 6/1986 y 39/2006).

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 113-2003, promovido por doña Carmen Vázquez Martín, representada por el Procurador de los Tribunales don Evencio Conde de Gregorio y bajo la asistencia de la Letrada doña Inmaculada Gómez Soto, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 2 de diciembre de 2002, dictada en el rollo núm. 246-2001, por la que se desestima el recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Almería de 26 de marzo de 2001, dictada en el recurso núm. 169-2000, que declara inadmisibile el recurso por extemporaneidad. Han comparecido doña María Victoria Sánchez Linares, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Rodríguez Puyol y bajo la asistencia del Letrado don Jorge Pérez Company, la Junta de Andalucía y el Abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 8 de enero de 2003, el Procurador de los Tribunales don Evencio Conde de Gregorio, en nombre y representación

de doña Carmen Vázquez Martín, y bajo la asistencia de la Letrada doña Inmaculada Gómez Soto, formuló demanda de amparo contra las Sentencias que se mencionan en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La recurrente, por escrito registrado el 3 de mayo de 1999, interpuso recurso de alzada contra la Resolución del Delegado Provincial en Almería de la Consejería de Sanidad de la Junta de Andalucía de 18 de febrero de 1999, por la que se autorizó la apertura de nueva oficina de farmacia en Vívar solicitada por doña María Victoria Sánchez Linares. La recurrente, por escrito registrado el 3 de diciembre de 1999, solicitó que se resolviera de forma expresa su recurso, lo que se verificó mediante Resolución del Director General de Farmacia y Conciertos de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía de 13 de abril de 2000, notificada el 26 de abril de 2000, en el sentido de desestimar el recurso interpuesto, haciendo constar expresamente su firmeza en vía administrativa y la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses.

b) La recurrente, por escrito registrado el 23 de mayo de 2000, anunció la interposición de recurso contencioso-administrativo que fue tramitado con el núm. 169-2000 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Almería, siendo inadmitido por extemporáneo por Sentencia de 26 de abril de 2001. La extemporaneidad se fundamentó en que si bien el recurso se había anunciado en el plazo de dos meses desde la notificación de la resolución expresa del recurso de alzada, sin embargo, dicha resolución se había dictado fuera de plazo y en el marco de un procedimiento administrativo en que se afectaban a derechos de terceros, por lo que eran de aplicación los plazos previstos en el art. 46.1 LJCA para la impugnación de los actos presuntos, que habían sido extralimitados en este caso.

c) Interpuesto recurso de apelación fue desestimado por Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 2 de diciembre de 2002, dictada en el rollo núm. 246-2001, insistiendo en que la resolución expresa del recurso de alzada no era sino una confirmación del acto ya consentido y firme de la desestimación presunta por silencio administrativo, destacándose que no resultaba de aplicación la STC 126/1984, de 27 de diciembre, toda vez que en este caso la causa de inadmisión no había sido propuesta por la Administración sino por un tercero beneficiario de la resolución originaria que devino firme en virtud del silencio administrativo.

3. La recurrentes aduce en su demanda de amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción, con fundamento en que la decisión de inadmisión acordada en vía judicial resultó contraria al

principio *pro actione*, conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en relación con la impugnación de actos presuntos por silencio administrativo.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 31 de mayo de 2004, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación a los órganos judiciales y administrativos competentes para la remisión de copia testimoniada de las actuaciones y el emplazamiento a quienes hubieran sido parte en este procedimiento para que pudieran comparecer en el mismo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 16 de septiembre de 2004 se tuvo por recibido testimonio de las actuaciones, por personados a la Procuradora doña María Rodríguez Puyol, en nombre y representación de doña María Victoria Sánchez Linares, a la Letrada de la Junta de Andalucía y al Abogado del Estado y, a tenor del art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Abogado del Estado, por escrito registrado el 7 de octubre de 2004, comunicó que se abstenía de formular alegaciones ya que no aparece directamente interesada la Administración General del Estado.

7. La representación de doña María Victoria Sánchez Linares, por escrito registrado el 22 de octubre de 2004, formuló alegaciones, solicitando la inadmisión del recurso al carecer de toda fundamentación jurídica y ajustarse a Derecho la resolución impugnada.

8. La Letrada de la Junta de Andalucía, por escrito registrado el 25 de octubre de 2004, formuló alegaciones, solicitando, en aplicación de la doctrina de la STC 188/2003, de 27 de octubre, la estimación del recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción.

9. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 26 de octubre de 2004, interesó la estimación del amparo por considerar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), con la consecuencia de la anulación de las resoluciones impugnadas y retroacción de actuaciones. En apoyo de su petitum se argumenta que resulta directamente aplicable la STC 220/2003, de 15 de diciembre, al haberse hecho una interpretación y aplicación al caso de la institución del silencio administrativo contraria al principio *pro actione*, sin que ello resulte afectado por la existencia del interés contrario de un tercero en el mantenimiento del acto administrativo que se ha impedido someter al control judicial.

10. La recurrente no presentó alegaciones.

11. Por providencia de fecha 2 de noviembre de 2006 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 6 siguiente, trámite que ha finalizado en el día de la fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso es determinar si las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción, al inadmitir el recurso contencioso-administrativo por considerarlo extemporáneo, con el argumento de que la resolución administrativa formalmente impugnada no era sino la confirmación de lo ya resuelto previamente por silencio administrativo de manera consentida y firme.

2. Este Tribunal ha reiterado, en relación con el silencio administrativo de carácter negativo, que es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, de manera que en estos casos no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales que prime la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver (por todas, STC 186/2006, de 19 de junio, FJ 3). Más en concreto, en aplicación de esta doctrina, este Tribunal ha sostenido que resultan contrarios al art. 24.1 CE los pronunciamientos judiciales de inadmisión por extemporaneidad fundamentados en que se considere la existencia de una resolución administrativa expresa dictada fuera de plazo sólo como un acto confirmatorio de lo ya resuelto de manera consentida y firme por silencio administrativo, en tanto que supone una interpretación irrazonable deducir del comportamiento pasivo de quien recurre, derivado de la propia inactividad de la Administración, un consentimiento con el contenido de un acto administrativo que fue impugnado (por ejemplo, SSTC 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6, y 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 5).

En el presente caso queda acreditado, como se ha expuesto con más detenimiento en los antecedentes, en primer lugar, que la recurrente tras haber transcurrido el plazo legal previsto para la resolución de su recurso de alzada solicitó de la Administración una resolución expresa que, aunque fuera de plazo, se verificó en el sentido de desestimar su recurso, haciendo constar su firmeza en vía administrativa y su recurribilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el plazo de dos meses. En segundo lugar, que la recurrente procedió a interponer recurso contencioso-administrativo dentro del citado plazo contra el contenido de dicha resolución expresa. Y, por último, que en vía judicial se acordó inadmitir el recurso con el argumento de que se había presentado fuera de plazo, al considerar que, por tratarse de una resolución meramente confirmatoria de lo ya resuelto previamente por silencio administrativo de manera consentida y firme, el cómputo del plazo de interposición debía ser el previsto en el art. 46.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) para los actos presuntos.

En atención a lo expuesto, tal como también ha señalado la Letrada de la Junta de Andalucía y el Ministerio Fiscal, debe concluirse que resulta contraria a las exigencias impuestas por el principio *pro actione*, como garantía inherente al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), la interpretación y aplicación que de la institución del silencio administrativo, en relación con el cómputo de los plazos para recurrir, se ha realizado en las resoluciones judiciales para concluir la existencia del óbice procesal de extemporaneidad y dejar imperejuzgado el fondo de la impugnación de una resolución expresa de la administración. Y ello porque, con independencia de que en el presente caso concurriera el interés particular de un tercero codemandado en el mantenimiento del acto administrativo, en vía judicial se ha partido de la deducción de que el comportamiento pasivo de la recurrente supuso un consentimiento con el contenido de un acto administrativo, cuando es fehaciente que ésta intimó a la Administración para la resolución expresa del recurso de alzada y, además, el objeto del recurso era una resolución expresa en que la propia Administración hizo constar que ponía fin a la vía administrativa, indicando su recurribilidad en el plazo de dos meses a partir de su notificación a la recurrente, lo que efectivamente se llevó a cabo.

Todo ello determina que la apreciación judicial efectuada sobre la concurrencia de la extemporaneidad no pueda considerarse respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por lo que procede otorgar el amparo solicitado, con los efectos de anulación de las

resoluciones judiciales impugnadas y retroacción de actuaciones para que se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar a doña Carmen Vázquez Martín el amparo solicitado y, en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Almería de 26 de marzo de 2001, dictada en el recurso núm. 169-2000, y de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 2 de diciembre de 2002, dictada en el rollo núm. 246-2001.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento anterior al de dictarse la primera de las Sentencias citadas, para que se dicte nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de noviembre de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

22243 *Sala Primera. Sentencia 322/2006, de 20 de noviembre de 2006. Recurso de amparo 293-2003. Promovido por José Manuel Arce Sainz frente al Auto y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, que anularon actuaciones y desestimaron su demanda contra la Diputación de Ávila sobre liquidación de recaudación.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (inmodificabilidad): nulidad de actuaciones por incongruencia que en realidad rectifica un error judicial. Voto particular.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 293-2003, promovido por don José Manuel Arce Sainz, representado por el Procurador de los Tribunales don Emilio García Cornejo y asistido por el Abogado don Pedro Pablo Gómez Albarrán, contra el Auto y la Sentencia de 2 de diciembre de 2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), Sección

Primera, recaídos en el recurso contencioso-administrativo núm. 27-2000. Han intervenido el Ministerio Fiscal y la Diputación Provincial de Ávila, representada por el Procurador don Pedro Antonio González Sánchez y asistida por el Letrado don Félix Burgos López. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 15 de enero de 2003, el Procurador de los Tribunales don Emilio García Cornejo, en nombre y representación de don José Manuel Arce Sainz, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para la resolución del recurso de amparo son los siguientes:

a) El Acuerdo de 1 de diciembre de 1999 del Consejo de Administración del Organismo Autónomo de Recaudación de la Diputación Provincial de Ávila desestimó de forma parcial la liquidación de la actuación del recurrente como recaudador empresario, desestimando en concreto algunas de las liquidaciones, revisiones y compensaciones solicitadas por éste.

b) Frente a dicho Acuerdo interpuso el demandante de amparo recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) instando que el órgano judicial declarase que el Organismo Autónomo de Recaudación le debía abonar la suma de 20.288.175 pesetas, suma de la que debía deducirse la abonada y reconocida a cuenta del importe total reclamado.

c) La Sentencia de 14 de junio de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León estimó parcialmente el recurso, anulando en parte el Acuerdo impugnado, en particular en lo relativo a la no aprobación de la liquidación presentada por el recurrente de la cuenta de mínimos correspondiente al ejercicio de 1997. En ella se estableció el derecho del actor de obtener compensación económica por la diferencia declarada entre los gastos (resultado) de la cuenta de mínimos (22.961.792 pesetas) y los premios o ingresos percibidos (15.846.108 pesetas). La Sentencia declaró que «[e]l resultado de los gastos de la oficina de Ávila en el ejercicio 1997 teniendo en consideración de zona única a efectos de sueldos y salarios y asignación al recaudador, quedaría en un total ... 7.294.797 [pesetas], que sumado a los gastos de la oficina de Arévalo arrojaría un total de 22.961.792 ptas., de gastos. Como el total de premios alcanza la suma de 15.846.108 ptas., nos encontramos con una diferencia entre los premios de recaudación y los gastos, encontrándonos que si sería de aplicar la compensación de mínimos en la proporción adecuada para el ejercicio de 1997» (FJ 3).

d) Al amparo de lo dispuesto en el art. 267 LOPJ, la Administración solicitó la rectificación del error material en el que incurrirían los fundamentos de Derecho tercero y quinto, y la parte dispositiva de la Sentencia de 14 de junio de 2002, en lo que afectaba a los ingresos o premios percibidos por el recaudador demandante. Aduce la Administración que conforme se indicaba en el escrito de conclusiones presentado, en el informe del perito-auditor unido a las actuaciones y en la propia Sentencia, se reconoce que los gastos de la zona recaudatoria única Ávila-Arévalo ascendieron a 22.961.792 pesetas en el ejercicio de 1997, una vez descontadas indemnizaciones por despido. El error se habría producido al comparar el órgano judicial estos gastos, que se corresponden con los de las dos oficinas (Ávila y Arévalo) de la zona recaudatoria con los premios o ingresos del recaudador que se refieren a una sola oficina (Ávila, 15.846.108 pesetas), hecho que provocó que se consideraran superiores los gastos a los