

de marzo, FJ 3, y 268/2000, de 13 de noviembre, FJ 4]. En tales casos resulta exigible que el órgano judicial observe una especial diligencia agotando previamente todas las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción por su destinatario de la notificación. Así, hemos declarado que, cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos» (STC 293/2005, de 21 de noviembre, citada, FJ 2).

Del examen de las actuaciones y tal y como se ha expuesto en el capítulo de antecedentes, se desprende, en primer lugar, que los dos intentos de emplazamiento personal de la recurrente que precedieron a la decisión de emplazarla por edictos fueron correctamente realizados. Tuvieron lugar, en efecto, en el lugar que había indicado la entidad que había promovido el juicio de civil de cognición, que resultó ser el domicilio o sede social de la demandante de amparo, según se comprobó en el Registro Mercantil antes de efectuar el segundo intento de emplazamiento. Es de notar, en segundo lugar, que en ambos intentos el funcionario al que se había encomendado el emplazamiento recibió como respuesta la de que la entidad a la que intentaba citar se había marchado sin dejar señas. Sin perjuicio de que este Tribunal no puede entrar a conocer de los hechos que dan lugar al proceso en el que se dice producida la vulneración [art. 44.1 b) LOTC], el examen de las actuaciones no hace sino corroborar la verosimilitud de que así sucediera. En efecto, no se trata sólo de que los locales que venía ocupando la demandante de amparo, rotulados durante años con su razón social, hubieran pasado a rotularse con la razón social de otra entidad con la que aquella había suscrito un contrato de franquicia con arreglo al cual en dichos locales se vendían exclusivamente artículos producidos por la entidad franquiciadora y ello no sólo a través de empleados de la demandante, sino también por empleados de la franquiciadora.

A la vista, pues, de que los dos intentos de citación se habían practicado regularmente en el domicilio social y de que no constaba ningún otro lugar en el que poder efectuar un nuevo intento, no era exigible al órgano judicial otra conducta que la de proceder al emplazamiento edictal, conforme al art. 269 LEC de 1881, aplicable *ratione temporis*. Siendo la recurrente una sociedad mercantil comprobó el órgano judicial que el lugar en el que se intentó el emplazamiento era el domicilio social que figuraba en el Registro Mercantil, en el que resulta necesario intentar el emplazamiento, según hemos declarado en anteriores ocasiones (STC 100/1997, de 20 de mayo, por ejemplo). Como pone de relieve el Fiscal, en la demanda de amparo ni se indica lugar alternativo alguno en el que hubiera procedido intentar la citación ni se expresa con una mínima precisión qué conducta o procedimiento omitió el órgano judicial. La actividad constitucionalmente exigible para garantizar el acceso de quienes han de comparecer en un proceso en defensa de sus intereses no es ilimitada; por el contrario, hemos dicho que no se puede exigir a los órganos judiciales «una desmedida labor de indagación sobre el verdadero domicilio» de la parte que, «por lo demás, conduciría más bien a la indebida restricción de los derechos de defensa de las demás partes personadas en el proceso» (STC 219/1999, de 29 de noviembre, FJ 2, entre otras); se trata, por el contrario, de comprobar «si la citación edictal se utilizó tras cerciorarse el órgano judicial de que no era posible la comunicación personal» con la demandada (STC 162/2004, de 4 de octubre, FJ 5). Es claro que así sucedió en el caso que se plantea en la demanda, similar al resuelto en la STC 90/2003, de 19 de mayo, en la que apreciamos que el órgano judicial utilizó correctamente todos los cauces legales tenden-

tes a conseguir un conocimiento directo para el demandado del nacimiento del proceso, al haber dirigido las distintas comunicaciones al domicilio social de la entonces recurrente, agotando con ello, antes de acudir a la citación por edictos, las modalidades de comunicación previstas legalmente para asegurar la recepción por el destinatario de la correspondiente cédula (FJ 3). Lejos, pues, de poder imputarse al órgano judicial incumplimiento alguno de su deber de intentar que el demandado conozca la existencia del proceso incoado contra él, se observa que fue la demandante de amparo la que no atendió debidamente la carga, que le incumbía, de disponer en el lugar que libremente había designado como domicilio social de la organización o los medios precisos para poder ser destinataria de actos de comunicación, máxime cuando se trataba de una persona jurídica, que no deja de ser un ente creado por el Derecho, del que sólo figuradamente puede decirse que puede ser hallado en un lugar, lo que determina un especial deber de diligencia para velar por que su domicilio social no responda a una simple designación ficticia, sino que coincida con el mismo centro administrativo y funcional de la sociedad, como quiere el legislador (art. 6.1 de la Ley de sociedades anónimas; art. 41 del Código civil), para, sin duda, facilitar su localización. Al igual que dijimos en la citada STC 90/2003, de 19 de mayo, «ha sido la demandante la que al descuidar su localización ha contribuido a dificultar su citación personal, configurando una situación de hecho que no puede pretender ahora que fuese superada con una mayor diligencia del Juzgado, que observó la que le era exigible» (FJ 3). Procede, pues, dictar un fallo desestimatorio de la demanda de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por Sánchez Rubio, S. A.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

4753

Sala Segunda. Sentencia 39/2006, de 13 de febrero de 2006. Recurso de amparo 824-2003. Promovido por Fomento de Construcciones y Contratas, S. A., respecto a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que inadmitió su recurso de 2001 contra la Dirección General de Guardia Civil por abono de tasas municipales reclamado desde 1994.

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 (STC 6/1986).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera,

don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 824-2003, promovido por la entidad mercantil Fomento de Construcciones y Contratas, S. A., representada por el Procurador de los Tribunales don Florencio Araez Martínez y asistida por el Letrado don Emilio Calvo Lechosa, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 20 de diciembre de 2002, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo núm. 877-2001 con base en lo dispuesto en los arts. 69 c) y 28 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) al tener por objeto actos administrativos no susceptibles de impugnación, por ser confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma. Ha comparecido el Abogado del Estado e intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 13 de febrero de 2003, don Florencio Araez Martínez, Procurador de Fomento de Construcciones y Contratas, S. A., interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia indicada en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta el presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La mercantil demandante de amparo resultó en su día adjudicataria de las obras de ampliación y reforma de la casa-cuartel de la guardia civil en Pamplona. En el curso de la ejecución del contrato, la entidad adjudicataria hubo de abonar determinadas cantidades al Ayuntamiento de Pamplona en concepto de diferentes licencias y tasas por acometidas por una cuantía total de 9.838.251 pesetas.

b) Con fecha 13 de diciembre de 1994, la recurrente reclamó la devolución de dicha cantidad a la Dirección General de la Guardia Civil. No habiendo obtenido contestación alguna, reiteró su solicitud los días 13 de marzo de 1995, 8 de febrero de 1996, 23 de julio de 1996, 4 de diciembre de 1998 y, finalmente, el 21 de junio de 2001. El 10 de julio de dicho año 2001, el Coronel jefe del servicio de acuartelamiento de la Dirección General de la Guardia Civil contestó a la última petición indicando a la entidad mercantil que ya tenía constancia de su reclamación por el importe y los conceptos antes indicados, que en su momento se dirigió al Jefe de la comandancia de Navarra para que éste, a su vez, realizase las gestiones pertinentes en el Ayuntamiento de esa localidad y que una vez que se recibiera en ese servicio de acuartelamiento contestación a lo solicitado «se requerirá al Servicio Jurídico del Estado en el departamento el preceptivo informe para la confección del correspondiente expediente administrativo».

c) Finalmente, transcurridos cuatro meses sin tener respuesta alguna a su reclamación económica, el 4 de octubre de 2001 la recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la petición de 21 de junio de 2001, por virtud de la cual se solicitaba de la Dirección General de la Guardia Civil el pago de la cantidad de 9.838.251 pesetas en concepto de restitución de abono de determinadas facturas por derechos de acometida y

licencias municipales expedidas en relación con la ejecución de las obras de reforma y ampliación de la comandancia-casa cuartel de la Guardia Civil de Pamplona.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictó Sentencia de 20 de diciembre de 2002, por la que: «estimando la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración demandada se declara que el presente recurso se ha interpuesto frente a actos administrativos inimpugnables, por tratarse de un acto confirmatorio de acuerdos consentidos, inimpugnables conforme al artículo 28.1 LJCA por no haber sido impugnados en tiempo y forma, sin condena en costas a ninguna de las partes».

En el fundamento de derecho segundo de la citada Sentencia, la Sala afirmó lo siguiente:

«consta por los documentos acompañados con la contestación a la demanda, que la entidad actora dirigió diversos escritos a la Administración en solicitud de la misma cantidad ahora reclamada, sin que tales escritos obtuvieran respuesta por la Administración, por lo que ha de entenderse que existen actos denegatorios por silencio administrativo de las expresadas solicitudes, que son de fecha 23 de julio de 1996, 4 de diciembre de 1998 y 21 de junio de 2001 –esta última es la que determina la desestimación presunta objeto de impugnación».

Pues bien, es obvio que en el supuesto contemplado el escrito inicial produjo una vez transcurrido el plazo previsto para la resolución, un acto desestimatorio por silencio. Tal acto fue susceptible de impugnación en el plazo previsto en el artículo 58.4 de la entonces vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, 46.1 de la vigente en la actualidad. Por ende la no impugnación de este acto produjo el consentimiento del mismo. La reiteración de lo solicitado en el escrito inicial por los de 4 de diciembre de 1998 ó 21 de junio de 2001, no altera la situación de consentimiento del expresado acto presunto que se produjo por el transcurso del plazo previsto para la resolución de aquel escrito de 23 de julio de 1996.

El hecho de que el acto producido por silencio, se considere como una ficción de acto al objeto de posibilitar el acceso a la vía jurisdiccional no altera la naturaleza de las cosas, ya que en este caso siempre existiría una situación de pendencia de la situación jurídica existente pudiendo remover un estado de cosas ya consolidado por la inacción del particular por la mera reproducción de la solicitud inicial no contestada por la Administración.

Ciertamente siempre subsiste el deber de resolver por parte de la Administración, pero supuesto que no se produzca resolución expresa, que siempre sería impugnabile –como expresaba el artículo 58.4 de la LJCA de 1956–, no cabe mantener de forma indefinida la posibilidad de impugnación del acto producido por silencio, ya que ello es contrario al régimen que para dicha impugnación se ha establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

De esta forma el incumplimiento del deber de resolver solo acarrea las consecuencias que a este hecho anuda nuestro ordenamiento jurídico (como pudiera ser la responsabilidad del funcionario), mas en todo caso lo que se ha producido con la reiteración de solicitudes, es también una reiteración de actos desestimatorios presuntos, y el último, el impugnado, lo es del inicial, firme y consentido por no haber sido impugnado en tiempo y forma.

Desde otra perspectiva podría decirse que no cabe tergiversar el régimen de impugnación del acto inicial que, aun ficticio, tiene entidad a efectos impugnativos, permitiendo la impugnación de lo que ya era inimpugnabile mediante la reiteración de la solicitud inicial, y aquel acto cuando se produce la reiteración de la solicitud inicial ya era inimpugnabile a tenor del régimen de los plazos previsto para tal impugnación en el artículo 58.4 LJCA de 27 de diciembre de 1956 entonces aplicable.»

3. La mercantil recurrente sostiene que la Sentencia impugnada ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) porque, siendo negativo el silencio administrativo del que aquella trae causa, el mismo sólo puede entenderse existente desde el momento en que se hace valer a través de la oportuna certificación de acto presunto, regulada en el entonces vigente art. 44 LPC. Siendo así que nunca solicitó la expedición de dicha certificación, la desestimación presunta de la petición de 23 de julio de 1996 nunca desplegó sus efectos, por lo que no puede decirse que la misma fuese un acto firme ni que la recurrente se aquietara. La desestimación presunta de la petición originaria no era un acto firme ni consentido porque «la teoría del acto consentido quiebra si no consta que la resolución fue notificada», ni la desestimación presunta de la petición de 21 de junio de 2001 es confirmación de la anterior porque «no puede hablarse de acto confirmatorio si la notificación del primero no fue dirigida a los administrados, como es obligatorio».

4. Mediante providencia de 4 de marzo de 2004, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder a la solicitante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que formularan, con las aportaciones documentales procedentes, las alegaciones que estimaran pertinentes acerca de la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

El escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 22 de marzo de 2004. Tras una sucinta relación de los antecedentes procesales, el Ministerio Fiscal apunta la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC porque «lo que suscita la recurrente son cuestiones de estricta legalidad ordinaria, de las que ha recibido una respuesta razonada y fundada en Derecho, y se limita a manifestar su personal discrepancia con lo resuelto por el órgano jurisdiccional, pretendiendo, en definitiva, que este Tribunal resuelva aquellas cuestiones como si de un órgano de apelación se tratase».

El 25 de marzo de 2004 se registró el escrito de alegaciones de la entidad recurrente, mediante el cual reitera que la Sentencia impugnada le ha privado de su derecho a obtener una resolución de fondo sobre una cuestión que no ha sido anteriormente resuelta, ni consentida. Al respecto aduce las siguientes cuatro razones. En primer lugar, que el silencio administrativo negativo es una simple *factio iuris* que permite, mas no obliga, al ciudadano acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. Seguidamente, recuerda que al tratarse de una mera ficción, sigue pesando sobre la Administración la obligación de dictar resolución expresa. También destaca que, en todo caso, y conforme a la lógica de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para hacer valer este silencio administrativo hubiera sido necesario que hubiese solicitado la pertinente certificación de acto presunto, lo que nunca hizo, por lo que no se le pueden oponer los efectos de un acto todavía inexistente. Finalmente, hace especial hincapié en que se trata de una cuestión nueva, no resuelta por la Administración ni por el órgano judicial contencioso-administrativo. En defensa de su pretensión, y para ilustrar acerca del contenido constitucional de la cuestión que trae al conocimiento de este Tribunal, la recurrente extracta el contenido de diversas Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, alguna de ellas basada en la doctrina emanada de la STC 6/1986, de 21 de enero. Concluye interesando la admisión a trámite del recurso.

5. La Sala Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 25 de noviembre de 2004, acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo y, conforme a lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Dirección General

de la Guardia Civil para que, en el plazo de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo relativo a la petición del al recurrente, de fecha 29 de junio de 2001, y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra a fin de que hiciera lo propio con las referidas al recurso contencioso-administrativo 877-2001, que tuvieron entrada en este Tribunal los posteriores días 17 de diciembre de 2004 y 2 de febrero de 2005, respectivamente. También se requirió a la indicada Sala de lo Contencioso-Administrativo para que emplazara a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente de amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este recurso.

6. Mediante diligencia de ordenación de 10 de febrero de 2005 de la Secretaria de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, se acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por un plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las pertinentes alegaciones.

7. El Abogado del Estado interesa, en su escrito de alegaciones registrado el 9 de marzo de 2005 en este Tribunal, la desestimación del presente recurso de amparo. En línea con lo ya alegado por el Fiscal en su escrito de alegaciones del trámite basado en el art. 50.3 LOTC, sostiene que la mercantil recurrente «no razona suficientemente la conexión del acto judicial impugnado con el contenido constitucional del derecho que se dice vulnerado», lo que ya justificaría por sí sólo la inadmisión de la demanda, al amparo del art. 50.1 c) LOTC. La cuestión suscitada por la recurrente es si se ha producido, o no, un acto presunto, cuestión de legalidad ordinaria que no ampara la protección que solicita. Por otra parte, el Abogado del Estado recuerda que la caducidad de las acciones es, en principio (*cf.* STC 188/2003, de 27 de octubre, FJ 4), una cuestión de legalidad ordinaria.

El Abogado del Estado pone también de manifiesto que la vigente LJCA de 1998 matiza la incidencia que la interpretación del silencio desestimatorio pueda tener sobre el derecho constitucional del derecho a la acción. La Ley prevé, en efecto, a través del recurso contra la inactividad de la Administración un mecanismo para garantizar el cumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, lo que permite a la recurrente, pese a la Sentencia impugnada, forzar una resolución expresa de la Administración y reaccionar contra la misma, con lo que no se vería vulnerado el derecho a que su causa sea oída por un Tribunal. «No cabe duda de que el recurso contra la inactividad de la Administración matiza la vinculación que la institución del silencio pueda tener en el derecho objeto del amparo constitucional».

Pero es que, además, el razonamiento de la Sentencia impugnada en amparo no es irrazonable ni arbitrario. La visión que maneja del silencio, que hunde sus raíces en la dimensión civil de la institución (*cf.* Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1943) supone entender que detrás del mismo se expresa la voluntad de la Administración, con independencia de que sea positivo o negativo. La única diferencia que mediaría entonces entre ambos sería que la presunción es *iuris et de iure* en el primero, e *iuris tantum* en el segundo caso. Y esta concepción también encuentra asidero en el principio de seguridad jurídica, porque garantiza un régimen común de caducidad para los actos presuntos, ya sean positivos o negativos, siempre que, en el segundo caso, pueda obligarse a la Administración al cumplimiento de su obligación de resolver expresamente (*cf.* arts. 29, 71 y 108 LJCA). La inadmisión del recurso no priva del acceso al recurso sino que, en puridad, lo retrasa hasta que se dicte un acto

administrativo expreso, cuya emisión puede ser impuesta a la Administración.

El Abogado del Estado concluye su escrito interesando que, en el supuesto de que el Tribunal confiera el amparo solicitado, acuerde que el Tribunal Superior de Justicia de Navarra pueda pronunciarse, con plenitud de jurisdicción, sobre la cuestión planteada y, por tanto, también sobre las restantes causas de inadmisibilidad que pudieran concurrir.

8. El Fiscal, que evacua el trámite conferido a través del escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 10 de marzo de 2005, interesa la estimación del presente recurso de amparo, lo que debería traducirse en la declaración de nulidad de la Sentencia impugnada y en la consiguiente retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior, a fin de que la Sala dicte otra respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva.

El Fiscal estima que es aplicable *mutatis mutandis* al presente recurso la doctrina vertida en las SSTC 188/2003, de 27 de octubre, y 220/2003, de 15 de diciembre, pues en ambos casos este Tribunal dictó sendas Sentencias estimatorias al considerar que las resoluciones judiciales impugnadas habían lesionado el art. 24.1 CE en su primer aspecto de acceso a la jurisdicción. Además, recuerda, en primer lugar, que la caducidad de las acciones es una cuestión que, aunque propia de la legalidad ordinaria, puede presentar relevancia constitucional en casos como el presente. Hace notar, en segundo lugar, que el canon constitucional es más estricto por tratarse de un supuesto de acceso al proceso. Trae a colación, en tercer lugar, la idea de que el silencio administrativo es una ficción jurídica, presente en la STC 188/2003 (FJ 4). A juicio del Fiscal, la aplicación de esta doctrina justifica la estimación del amparo: «En el presente caso cabe observar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo ha optado por considerar que hubo al menos un acto administrativo presunto, por silencio, desestimatorio de la petición de la demandante de amparo, y que, dado que ésta no recurrió en plazo dicha resolución presunta –cuando, por otra parte, la Administración contestó a aquélla informándole de la práctica de determinadas gestiones– implicó que la impugnación se dirigiera, como hemos dicho, contra un acto que, según la sentencia recurrida, era simple reproducción de otros consentidos y, por tanto, administrativamente firmes; frente a ello, basta la lectura del FJ 4 de la STC 188/2003... para llegar a la conclusión de que la Sala de lo contencioso-administrativo ha optado por una resolución que no respeta el principio de proporcionalidad, y, en consecuencia, ha lesionado el derecho de la recurrente en amparo a la tutela judicial efectiva».

9. El recurrente reitera, en su escrito de alegaciones, que tiene entrada en el registro de este Tribunal el 14 de marzo de 2005, las aseveraciones realizadas en la demanda de amparo.

10. Por providencia de 9 de febrero de 2006 se señaló para la deliberación y fallo el día 13 de febrero del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, el presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 20 de diciembre de 2002. Dicha resolución inadmitió, sin entrar en el fondo, el recurso interpuesto por la entidad mercantil ahora demandante de amparo contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la petición de 21 de junio de 2001, en virtud de la cual se solicitaba de la Dirección General de la Guardia Civil el pago de la cantidad de 9.838.251 pesetas en con-

cepto de restitución de abono de determinadas facturas por derechos de acometida y licencias municipales expedidas en relación con la ejecución de las obras de reforma y ampliación de la comandancia-casa cuartel de la Guardia Civil de Pamplona. El citado Tribunal de Pamplona estimó la causa de inadmisibilidad opuesta por la Administración demandada y consideró que el «acto» –en puridad, la ficción legal del silencio administrativo negativo– recurrido no era susceptible de impugnación «por tratarse de un acto confirmatorio de acuerdos consentidos» por no haber sido recurridos en tiempo y forma (art. 28.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa: LJCA).

En opinión de la demandante de amparo, dicha Sentencia ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque se ha acordado la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por entender que el acto administrativo impugnado es confirmatorio de otros firmes y consentidos, siendo así que no medió nunca resolución administrativa expresa sobre la solicitud de abono reclamada, por primera vez, en diciembre de 1994, luego reiterada anualmente hasta el año 2001. El Abogado del Estado interesa la desestimación del amparo, ya que la entidad recurrente no ha argumentado debidamente el motivo por el cual la resolución judicial vulneró el derecho fundamental invocado y porque, en definitiva, siempre puede forzar una nueva resolución expresa por parte de la Administración demandada. El Ministerio Fiscal, finalmente, interesa la estimación del recurso por considerar que el derecho a la tutela efectiva de la sociedad demandante de amparo ha sido vulnerado en aplicación de la doctrina emanada de la STC 188/2003, de 27 de octubre.

2. El presente recurso de amparo ha de estimarse en aplicación de la reiterada doctrina sentada por este Tribunal en punto a la ficción que el silencio administrativo desestimatorio significa en relación con la posibilidad de su impugnación en vía contencioso-administrativa.

En efecto. En el caso aquí examinado la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo fue pronunciada por la Sala *a quo* (cfr. el fundamento de Derecho segundo de la Sentencia impugnada transcrito en el epígrafe 2.c de los antecedentes) por haber ésta entendido que, una vez producida la desestimación de la pretensión de reintegro formulada por la actora por silencio administrativo con ocasión de su solicitud de 23 de julio de 1996, sin que fuera recurrida en el correspondiente proceso administrativo, se produjo el consentimiento presunto, que ya no pudo ser reactivado por las posteriores peticiones de reintegro –las datadas en 4 de diciembre de 1998 y 21 de junio de 2001–. Por ello –siempre en el criterio de la Sentencia de instancia– la tardía impugnación de la última de las solicitudes producidas no podía significar otra cosa que la de un acto inicialmente consentido y firme por no haber sido recurrido en tiempo y forma, es decir, en el plazo de un año a contar desde el día siguiente a aquél en que se entendiera desestimada la petición, tal y como establecía el art. 58.4 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa de 1956, que era la vigente en la fecha en que la tan repetida primera solicitud se produjo.

Pues bien, sin perjuicio de que la Sentencia aquí impugnada no contiene razonamiento alguno acerca de las condiciones en que, incluso siguiendo su hilo argumental, pudo producirse la desestimación presunta de la solicitud de 23 de julio de 1996 y de su posible impugnación en vía contencioso-administrativa (con la consiguiente aplicación del plazo previsto para resolver en el procedimiento administrativo correspondiente ante el Ministerio del Interior o, en su defecto, del de tres meses a que se refería el art. 42.2 de la Ley de procedimiento administrativo común, LPC, en su versión originaria y de la exigencia, para acreditar la desestimación por acto presunto, de su certificación, tal y como establecía, también

en su versión inicial, el art. 44.2 de la citada Ley, certificación que, por cierto, al no haber sido aquí solicitada, no podía determinar el nacimiento del plazo para formular el recurso contencioso-administrativo con arreglo al apartado quinto del art. 44 acabado de citar) y, sin perjuicio, igualmente, de que consta en autos que el 10 de julio de 2001 el Coronel Jefe del Servicio de Acuartelamiento de la Dirección General de la Guardia Civil contestó a la última de las peticiones de reintegro –la de 21 de junio del mismo año– y que esa contestación, si bien no tenía carácter de resolución del caso, sí significaba una dación de cuenta a la entidad interesada de la situación en que se encontraba su solicitud –lo que se compadece mal con la consideración de que se había consentido una denegación que la propia Administración no contemplaba–, es lo cierto que la solución adoptada por la Sentencia recurrida desconoce la reiterada doctrina de este Tribunal, sentada fundamentalmente a partir de la temprana Sentencia 6/1986, de 21 de enero, y ratificada por otras posteriores (SSTC 204/1987, de 21 de diciembre; 63/1995, de 3 de abril; 188/2003, de 27 de octubre; 220/2003, de 15 de diciembre; y en la recientísima Sentencia 14/2006, de 16 de enero, entre muchas más), en torno al problema de la impugnación jurisdiccional del silencio administrativo desestimatorio.

Así, la doctrina indicada parte de que el silencio administrativo es una mera ficción legal para que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial y superar los efectos de la inactividad de la Administración y parte, asimismo, de que no puede calificarse de razonable una interpretación que prime esa inactividad y coloque a la Administración en mejor situación que si hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales (SSTC 6/1986, de 21 de enero; 204/1987, de 21 de diciembre; 180/1991, de 23 de septiembre; 294/1994, de 7 de noviembre; 3/2001, de 15 de enero, y 179/2003, de 13 de octubre), para continuar entendiendo que, ante una desestimación presunta, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que no le es exigible a la Administración, y concluir, en definitiva, que deducir de este comportamiento pasivo el referido consentimiento con el contenido de un acto administrativo en realidad no producido –recuérdese que el silencio negativo es una mera ficción con la finalidad de abrir la vía jurisdiccional ante el incumplimiento por la Administración de su deber de resolver expresamente– supone una interpretación absolutamente irrazonable, que choca frontalmente con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción (SSTC 188/2003, de 27 de octubre; y 220/2003, de 15 de diciembre; y las en ellas citadas). Y sabido es que, aun cuando el tema de la caducidad de las acciones constituye en principio un problema de legalidad ordinaria que corresponde resolver a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE, adquiere dimensión constitucional cuando, conforme se sostiene en las Sentencias citadas, la decisión judicial supone la inadmisión de una demanda como consecuencia de un error patente, una fundamentación irrazonable o arbitraria y, consecuentemente, el cercenamiento del derecho fundamental a obtener una resolución de fondo suficientemente motivada que deseche cualquier interpretación rigorista y desproporcionada de los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio de la acción ante los Tribunales.

3. Aplicada la precedente doctrina constitucional acabada de resumir al caso aquí cuestionado, y conforme se ha anticipado, resulta clara la necesidad de estimar el recurso de amparo, habida cuenta que la interpretación sostenida por la Sentencia impugnada ha cerrado, con su declaración de inadmisibilidad, el acceso de la actora al enjuiciamiento

jurisdiccional de la inactividad de la Administración en punto a su solicitud de reintegro de determinados pagos hechos en concepto de licencias y tasas que le fueron exigidos por el Ayuntamiento de Pamplona con ocasión de las obras de ampliación y reforma de la casa–cuartel de la guardia civil en dicha localidad, y todo ello en virtud de una asignación de naturaleza de acto a las desestimaciones por silencio administrativo que, como acabamos de recordar y como se hizo presente en la recientísima STC 14/2006, de 16 de enero, resulta insostenible.

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 el amparo solicitado por Fomento de Construcciones y Contratas, S. A., y en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de fecha 20 de diciembre de 2002 (recurso núm. 877-2001), retrotrayendo las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior a dictar Sentencia con el fin de que el mencionado Tribunal dicte otra respetuosa con aquél derecho fundamental.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de dos mil seis.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Elisa Pérez Vera.–Eugeni Gay Montalvo.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Firmado y rubricado.

4754 *Sala Segunda. Sentencia 40/2006, de 13 de febrero de 2006. Recurso de amparo 4854-2003. Promovido por la Fundación privada Durancamps Casas frente a la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona que desestimó su demanda contra el Ayuntamiento sobre exención tributaria y liquidación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (incongruencia): Sentencia que desestima por un fundamento, la calificación de fundación benéfica, ajeno al debate procesal.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente; don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4854-2003, promovido por la Fundación privada Durancamps Casas, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel