**STC 239/2007, de 10 de diciembre de 2007**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 3809-2004, promovido por don Manuel Esperilla Calderón, representado por el Procurador de los Tribunales don Carlos de Grado Viejo y asistido por el Abogado don Enrique Sánchez de León Pérez, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 13 de mayo de 2004. Ha sido parte el Ayuntamiento de Castuera (Badajoz), representado por el Procurador de los Tribunales don Antonio de Palma Villalón y asistido por el Letrado don Jacinto Aguilar Álvarez. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 14 de junio de 2004, el Procurador de los Tribunales don Carlos de Grado Viejo, en nombre y representación de don Manuel Esperilla Calderón, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El recurrente en amparo interpuso recurso contencioso-administrativo el 7 de marzo de 2002 contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Castuera el 23 de marzo de 2001, por los perjuicios causados a su heredad como consecuencia de haber destinado la finca colindante, propiedad del Ayuntamiento, a vertedero y del incendio producido en éste que se propagó al terreno del demandante, así como también del hecho de no haber podido cultivar cereal en los últimos dos años por el alto riesgo de incendio.

b) Con anterioridad a esta reclamación el recurrente había formulado otras dos al mismo Ayuntamiento, una fechada el 17 de octubre de 2000 y otra de 25 de enero de 2001, “con el mismo relato fáctico ... así como idéntico fundamento jurídico” —redacción de la Sentencia impugnada, a la que se remite el demandante de amparo—, reclamaciones estas que fueron, asimismo, desestimadas por silencio administrativo.

c) La Sentencia de 13 de mayo de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura inadmitió el recurso contencioso-administrativo considerando que la desestimación presunta de la reclamación de 23 de marzo de 2001, que es la que da origen a la Sentencia impugnada, era reproducción de dos actos desestimatorios anteriores definitivos y firmes por no haber sido recurridos en su momento.

3. El recurrente alega en su demanda de amparo la vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, desde la perspectiva del acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), producida por la Sentencia de 13 de mayo de 2004 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que, sin tener en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio pro accione y el derecho de acceso a la jurisdicción, inadmitió el recurso contencioso-administrativo por considerar que se formulaba contra un acto presunto confirmatorio de otros anteriores consentidos y firmes, como eran las reclamaciones formuladas el 17 de octubre de 2000 y el 25 de enero de 2001. El demandante de amparo señala que la lesión de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) se produjo porque la Sala interpretó los plazos para recurrir que otorga el art. 46.1 LJCA de forma rigorista y formalista sin respetar la doctrina constitucional sobre el principio pro actione y el acceso a la jurisdicción. Se queja asimismo el recurrente de la indefensión sufrida en el proceso contencioso-administrativo, porque la Sala no le dio la oportunidad de rebatir los argumentos sobre la extemporaneidad del recurso planteados por el Ayuntamiento en su contestación a la demanda y que provocaron la inadmisión al considerar, por error, que se trataba de la reproducción de otras reclamaciones anteriores.

4. Por providencia de 24 de mayo de 2006 la Sección acordó la admisión a trámite de la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y al Ayuntamiento de Castuera (Badajoz) para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 319-2002 y del expediente administrativo que dio lugar a la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial de 23 de marzo de 2001, interesándose al tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción del recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Por diligencia de ordenación de 23 de junio de 2006, la Sección Primera de este Tribunal tuvo por personado y parte al Procurador don Antonio de Palma Villalón en nombre y representación del Ayuntamiento de Castuera, se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se dio vista de los mismos a la parte recurrente, al Ayuntamiento de Castuera y al Ministerio público por término de veinte días, dentro de los cuales podían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El día 11 de julio de 2006 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal interesando el otorgamiento del amparo solicitado pero no por la supuesta indefensión sufrida por el recurrente basándose en que la Sala no le dio audiencia con carácter previo a declarar la inadmisión del recurso contencioso-administrativo —el demandante alegó en contra de la causa de inadmisión en el trámite de conclusiones—, sino porque la Sala desconoció la doctrina de este Tribunal sobre el derecho de acceso a la jurisdicción cuando se trata de la impugnación de actos presuntos denegatorios de la Administración: el razonamiento de la Sentencia recurrida “constituye una interpretación rigorista y desproporcionada de las normas sobre el silencio administrativo y el cómputo de los plazos establecidos para la presentación del recurso en la vía jurisdiccional, que es incompatible con la doctrina constitucional”. Es por ese motivo por lo que el Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento del amparo solicitado y no, como también indica el recurrente, porque las reclamaciones anteriores, por un lado, y la de 23 de marzo de 2001, por otro, fuesen distintas, cuestión que el Ministerio público considera de mera legalidad ordinaria y, por tanto, competencia de los órganos judiciales.

7. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 20 de julio de 2006 presentó alegaciones la representación procesal del Ayuntamiento de Castuera interesando la denegación del amparo solicitado porque, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, no vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que la Sala no abriese el trámite de audiencia y alegaciones previas a la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, puesto que “no cabe subsanación de clase alguna prevista por la Ley con respecto a si el acto impugnado se trata o no de la reproducción de otro anterior consentido por el recurrente y por ello firme”. Además, las otras dos reclamaciones eran conocidas por el demandante de amparo y el debate sobre la identidad de las mismas con la impugnada se produjo en el curso del procedimiento que finalizó con la Sentencia impugnada. Según el representante legal del Ayuntamiento de Castuera, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el principio pro actione no es “un principio sin fronteras” y el apreciar que el recurso se interpuso contra una actividad no susceptible de impugnación, por tratarse de un acto que era reproducción de otros anteriores consentidos y firmes, “es una cuestión que compete a la jurisdicción ordinaria, por lo que a ésta queda encomendada, sin que pueda entrar en ella el Tribunal Constitucional”, es una cuestión de legalidad ordinaria que apreció la Sala en ejercicio de su jurisdicción.

8. La representación procesal del demandante de amparo formuló sus alegaciones mediante escrito que tuvo su entrada en el registro de este Tribunal el día 26 de julio de 2006, en el que se remite a los argumentos puestos de manifiestos en la demanda de amparo.

9. Por providencia de 5 de diciembre de 2007 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna con este recurso de amparo la Sentencia de 13 de mayo de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura a la que se atribuye la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en la vertiente del acceso a la jurisdicción, al inadmitir el recurso contencioso-administrativo formulado por el demandante contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 23 de marzo de 2001 ante el Ayuntamiento de Castuera, por considerar la Sala que se trataba de un acto reproducción de otros anteriores consentidos y firmes.

Se alega que la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) se produjo porque la Sala interpretó los plazos para recurrir que otorga el art. 46.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) de forma rigorista y formalista sin respetar la doctrina constitucional sobre el principio pro actione y el acceso a la jurisdicción. Se queja asimismo el recurrente de la indefensión sufrida en el proceso contencioso-administrativo, porque la Sala no le dio la oportunidad de rebatir los argumentos sobre la extemporaneidad del recurso planteados por el Ayuntamiento demandado en la contestación a la demanda que, finalmente, provocaron su inadmisión al considerar, por error, que se trataba de la reproducción de otras reclamaciones anteriores.

El representante legal del Ayuntamiento de Castuera interesa la denegación del amparo solicitado, indicando que el demandante no sufrió ninguna indefensión porque en el curso del proceso pudo rebatir la identidad de la reclamación a la que se refieren estos autos con las anteriores y que, además, la apreciación de una causa de inadmisión del recuso contencioso-administrativo es una cuestión que corresponde apreciar a la jurisdicción contencioso-administrativa y no al Tribunal Constitucional.

El Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento del amparo entendiendo que la Sala desconoció la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio pro actione y el derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) en los supuestos de desestimación por silencio administrativo.

2. Ciertamente, como advierte el Ministerio Fiscal, en modo alguno puede apreciarse la concurrencia de la indefensión alegada por el demandante —en el curso del proceso a quo, concretamente en el escrito de conclusiones, se opuso a la causa de inadmisión propuesta—, de suerte que la única queja con relevancia constitucional se refiere a la lesión del derecho fundamental del recurrente a la tutela judicial efectiva, desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), que se atribuye a la Sentencia impugnada por haber inadmitido el recurso contencioso-administrativo formulado contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento demandado, entendiendo que tal desestimación era un acto reproducción de otros anteriores consentidos y firmes, producidos también por silencio, pues recaían sobre las dos reclamaciones de 17 de octubre de 2000 y de 25 de enero de 2001 que no fueron resueltas de forma expresa por el Ayuntamiento de Castuera.

Así las cosas, nuestra reiterada doctrina —SSTC 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6, 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 5, 39/2006, de 13 de febrero, FJ 2, 321/2006, de 20 de noviembre, FJ 2, y 40/2007, de 6 de febrero, FJ 2—, partiendo de la base de que la Ley no obliga al ciudadano a recurrir un acto presunto y sí a la Administración a resolver de forma expresa, viene declarando:

a) El deber de la Administración de “resolver expresamente en plazo las solicitudes de los ciudadanos ... entronca con la cláusula del Estado de Derecho, así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE”.

b) “El silencio administrativo de carácter negativo es, entonces, una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración, de manera que, en estos casos, no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver”.

c) Por consecuencia, “si el silencio negativo es una institución creada para evitar los efectos paralizantes de la inactividad administrativa, es evidente que ante una resolución presunta de esta naturaleza el ciudadano no puede estar obligado a recurrir, siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento con el acto presunto, exigiéndosele un deber de diligencia que no le es exigido a la Administración”.

d) En esta línea, es claro que la Sentencia de inadmisión aquí impugnada implica “que el incumplimiento por parte de la corporación municipal demandada de su obligación legal de resolver de forma expresa ... (arts. 94.3 LPA 1958 y 42 LPC 1992), de un lado, y de la obligación de comunicar —precisamente por esa falta de respuesta administrativa— la necesaria instrucción de recursos (arts. 79.2 LPA 1958 y 58.2 LPC 1992), de otro lado, ha supuesto que la Administración se beneficiara de su propia irregularidad, por lo que, como este Tribunal ha manifestado reiteradamente, no puede calificarse de razonable una interpretación que prime los defectos en la actuación de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales” (STC 14/2006, de 16 de enero, FJ 2).

Y es de añadir que la expresa dicción del art. 42.4, párrafo 2 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC) —“en todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo”—, a la hora de indagar el sentido del art. 46.1 LJCA “sin duda puede ser tenida en cuenta en una interpretación secundum Constitutionem de” este “precepto legal para el caso concreto -como en el supuesto a que se contrae este recurso ocurre- en que la Administración, no sólo no haya resuelto expresamente la petición o recurso del interesado, sino que también haya incumplido el deber de información a que se ha hecho indicación con anterioridad” (STC 14/2006, de 16 de enero, FJ 4).

3. La aplicación de esta doctrina al caso de estos autos conduce derechamente al otorgamiento del amparo solicitado.

En efecto, ninguna de las reclamaciones formuladas por el recurrente al Ayuntamiento de Castuera con anterioridad, el 17 de octubre de 2000 y el 23 de marzo de 2001, fue resuelta de forma expresa por lo que, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, no es posible aceptar como interpretación razonable de los arts. 28 y 46.1 LJCA, respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva desde la perspectiva del acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), la que realizó la Sentencia impugnada que, a pesar del incumplimiento de la Administración de resolver de forma expresa y del incumplimiento del deber de comunicar al administrado el plazo de resolución de su reclamación y de los efectos del silencio administrativo —art. 44.1.b) LOTC—, consideró que la desestimación por silencio administrativo de la nueva reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 23 de marzo de 2001 era un acto presunto reproducción de otros anteriores consentidos y firmes. La Sentencia primó la inactividad de la Administración colocándola en mejor situación que si hubiese resuelto de forma expresa, con lesión del derecho fundamental del recurrente.

Por todo lo expuesto procedente será el pronunciamiento previsto en el art. 53 a) LOTC.

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Manuel Esperilla Calderón y, en su virtud:

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

2º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 13 de mayo de 2004, dictada en el recuso contencioso-administrativo núm. 319-2002.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictar la Sentencia, a fin de que, con plenitud de jurisdicción, pero con respeto al derecho fundamental reconocido, se dicte la resolución que proceda.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diez de diciembre de dos mil siete.