**STC 279/2006, de 9 de octubre de 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

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

En el recurso de amparo núm. 1976-2002, promovido por la sociedad mercantil Matadero Industrial Torre Pacheco, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Antonio Ángel Sánchez-Jáuregui Alcaide y asistido por la Abogada doña Josefina Sánchez Sánchez, contra la Sentencia de 22 de febrero de 2002 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, recaída en el procedimiento ordinario núm. 1502-2000. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 de abril de 2002, el Procurador de los Tribunales don Antonio Ángel Sánchez-Jauregui Alcaide, en nombre y representación de Matadero Industrial Torre Pacheco, S.A., formuló demanda de amparo contra la Sentencia reseñada en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo, relevantes para la resolución de este recurso, son los que se expresan a continuación:

a) El 29 de septiembre de 1998 la Inspección de Trabajo realizó una visita al centro de trabajo de la empresa Matadero Industrial Torre Pacheco, S.A., que dio origen al acta de infracción núm. 1460-1998, por incurrir en tres infracciones graves de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. El expediente sancionador culminó con la Resolución de 24 de mayo de 1999 del Director General de Trabajo de la Región de Murcia que, de conformidad con la propuesta de la Inspección de Trabajo, impuso a Matadero Industrial Torre Pacheco, S.A., tres sanciones de multa por importe de 700.000 pesetas cada una.

b) La citada sociedad mercantil presentó el 2 de julio de 1999 recurso de alzada ante el Consejero de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia contra la resolución anterior.

c) Sin que el recurso de alzada hubiera sido resuelto expresamente, mediante Orden de 18 de septiembre de 2000 el Consejero de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia declaró la firmeza de la resolución sancionadora a los efectos de proceder a su inmediata ejecución. En los antecedentes de hecho de esta Orden se señala que desde la interposición del recurso administrativo había transcurrido el plazo máximo para dictar y notificar su resolución, que era de tres meses según lo dispuesto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC) y que, en consecuencia, debía entenderse desestimado por silencio negativo. Asimismo, se considera transcurrido el plazo de seis meses previsto en el art. 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). La fundamentación jurídica de la Orden expone, por un lado que, tal y como dispone el art. 43.3 LPC, la desestimación por silencio negativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso que resulte procedente; y, por otro, que el transcurso del plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso administrativo previo sin que se haya hecho uso de tal posibilidad trae consigo la firmeza del acto presunto que confirma la resolución administrativa sancionadora, así como su ejecutividad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 24.1 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

d) La Orden de 18 de septiembre de 2000 fue notificada a la sociedad demandante de amparo el 4 de octubre de 2000 con indicación de que ponía fin a la vía administrativa y de que era susceptible de recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en el plazo de dos meses desde el día siguiente al de su notificación. En dicha Orden se señaló igualmente que, de no acreditarse en los quince días siguientes la interposición de recurso contencioso-administrativo, el importe de la multa debería ser ingresado en período voluntario en igual plazo de quince días, de acuerdo con el art. 25.1 b) del antes citado Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

e) El 1 de diciembre de 2000 Matadero Industrial Torre Pacheco, S.A., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden anterior, que se tramitó por el procedimiento ordinario núm. 1502-2000 ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. En la demanda alegó, entre otros extremos, la obligación legal de la Administración de resolver expresamente las solicitudes que se le formulen, establecida en el art. 42 LPC, y que la Administración, en vez de resolver el recurso de alzada, había declarado la firmeza de la resolución recurrida y de la sanción, haciendo recaer en el administrado las consecuencias negativas de su inactividad. En su contestación a la demanda, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia consideró, en lo que aquí interesa, que la declaración de firmeza constituía precisamente la resolución expresa, aunque implícita, del recurso administrativo, con lo cual no se había ocasionado ningún perjuicio al recurrente, ya que éste había podido recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa tal resolución.

f) Por Sentencia de 22 de febrero de 2002 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia desestimó el recurso contencioso-administrativo. Fundamenta la Sala la desestimación en que, transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de alzada y puesto que la Administración no lo había resuelto expresamente, en virtud de lo dispuesto en el art. 115.2 LPC la empresa podía entenderlo desestimado y tenía abierta la vía contencioso-administrativa, durante un período de seis meses, tal y como dispone el art. 46.1 LJCA. Según la Sala, es claro que en el momento de dictarse la firmeza del acuerdo sancionador, el 18 de septiembre de 2000, ambos plazos habían transcurrido en exceso, por lo cual tal declaración es conforme a Derecho.

3. En la demanda de amparo se alega que la Sentencia recurrida vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) de la recurrente. Basándose en la obligación de la Administración de resolver expresamente cuantas solicitudes se le formulen, y con cita expresa de las SSTC 6/1986, de 21 de enero, y 3/2001, de 15 de enero, la recurrente considera que la Sala ha incurrido en una aplicación irrazonable y desproporcionada de los arts. 46.1 y 51.1 d) LJCA, pues aunque el fallo ha sido formalmente desestimatorio, lo cierto es que el mismo se fundamenta exclusivamente en la extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo, por considerar firme el acuerdo sancionador recurrido. Tal interpretación, que supone la denegación de una respuesta sobre el fondo del asunto, no puede considerarse respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, pues el criterio mantenido por la Sala, al considerar ajustada a Derecho la Orden que declara la firmeza del acuerdo sancionador recurrido, hace recaer sobre la recurrente las consecuencias negativas del silencio administrativo, sin tener en cuenta que éste constituye una ficción jurídica creada en garantía del acceso a la tutela judicial, dando lugar a que el administrado que sufre la pasividad e inactividad de la Administración se encuentre en peor situación que cuando ésta cumple diligentemente con su obligación de resolver.

Por todo ello, solicita la demandante de amparo que se reconozca su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, y que se declare la nulidad de la Sentencia recurrida, ordenando la reposición de las actuaciones al momento anterior a dictarse la misma, para que la Sala dicte nueva Sentencia entrando a conocer sobre el fondo de las pretensiones de la recurrente.

4. Por providencia de 24 de febrero de 2003 la Sección Primera acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia para que en el plazo de diez días remitiera testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 1502-2000 y al propio tiempo emplazara a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción de la recurrente en amparo, que aparece ya personada, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. El 18 de marzo de 2003 se registró en este Tribunal escrito del Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia solicitando que se le tuviera por comparecido en el presente proceso constitucional en la representación legal que ostenta.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 10 de abril de 2003 se tuvieron por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y por efectuados los emplazamientos, teniéndose por personado y parte al Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en nombre y representación de la Administración de dicha Comunidad Autónoma. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, al Procurador de la recurrente y al representante legal de la Comunidad Autónoma, para que dentro de dicho plazo pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniesen.

7. El 12 de mayo de 2003 presentó sus alegaciones el Procurador de la recurrente. Tras ratificarse en las alegaciones vertidas en su escrito de demanda, que da por reproducidas, reitera que la Sentencia impugnada ha convertido la obligación de resolver de la Administración en una facultad para no hacerlo, y la facultad del administrado de esperar a una resolución expresa, aunque sea tardía, en la obligación de recurrir el silencio administrativo, vulnerando con tal interpretación de los arts. 115.1 LPC y 46.1 LJCA, al hacer recaer sobre la recurrente las consecuencias negativas del silencio administrativo, con olvido de la obligación legal que tiene la Administración de resolver y de que la institución del silencio negativo constituye una ficción legal creada en garantía del acceso a la tutela judicial por parte de los ciudadanos, no para primar la inactividad de la Administración.

8. El Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia presentó sus alegaciones el 12 de mayo de 2003, interesando la denegación del amparo, por considerar que no existe la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que se invoca en la demanda de amparo, pues la Sentencia impugnada (a cuya fundamentación jurídica se remite expresamente el representante de la Comunidad Autónoma) es una resolución judicial fundada en Derecho, que no ha causado ningún tipo de indefensión a la recurrente.

9. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de mayo de 2003, en el que interesó la desestimación del recurso de amparo. Entiende el Fiscal que la Sala ha dado una respuesta plenamente razonada y fundada a la pretensión de la recurrente. La interpretación sobre los efectos del silencio administrativo es una cuestión de legalidad ordinaria, sin que en ningún caso pueda afirmarse que no esté fundado o que se base en un formalismo enervante el criterio mantenido en la Sentencia impugnada conforme al cual el transcurso del plazo establecido en el art. 115.2 LPC para resolver el recurso de alzada sin que recaiga resolución expresa supone la apertura del plazo ampliado de seis meses del art. 46.1 LJCA para acudir a la vía contencioso-administrativa, transcurrido el cual procede la inadmisión del recurso contencioso-administrativo.

10. Por providencia de 5 de octubre de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si la Sentencia de 22 de febrero de 2002 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la empresa recurrente al desestimar el recurso contencioso-administrativo presentado por la misma contra la Orden del Consejero de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia de 18 de septiembre de 2000, que declaró la firmeza de la Resolución de 24 de mayo de 1999 del Director General de Trabajo de dicha Comunidad Autónoma. Esta resolución, que había sancionado a la recurrente con multas por un importe total de 2.100.000 pesetas (12.612,25 euros) por la comisión de diversas infracciones graves en materia de prevención de riesgos laborales, fue recurrida en alzada, sin que en la fecha en que se dictó la Orden tal recurso hubiese sido resuelto expresamente.

La demandante de amparo interesa la anulación de la Sentencia impugnada por vulnerar su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), al acoger una interpretación de la ley procesal contencioso-administrativa contraria al acceso a la tutela judicial efectiva, por cuanto hace recaer sobre la recurrente las consecuencias negativas del silencio administrativo, desconociendo el deber legal que pesa sobre la Administración de resolver, en todo caso y de manera expresa, las solicitudes y recursos formulados por los administrados. Por el contrario, tanto el Ministerio Fiscal como el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia interesan la denegación del amparo.

2. Planteado así el objeto del presente recurso de amparo, debemos señalar que el asunto que se nos plantea es sustancialmente idéntico al que dio lugar a la STC 243/2006, de 24 de julio, dictada en otro recurso de amparo también interpuesto contra una Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que confirmó como ajustada a Derecho una Orden del Consejero de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia que declaró la firmeza de una resolución sancionadora en materia de prevención de riesgos laborales dictada por el Director General de Trabajo de dicha Consejería, por los mismos razonamientos. A la fundamentación de la citada STC 243/2006 es necesario, por tanto, remitirse en este proceso constitucional.

Pues bien, en la STC 243/2006, FJ 5, concluíamos que:

“La argumentación de la Sentencia impugnada, que funda la ejecutividad de la resolución sancionadora en su firmeza y ésta en el transcurso de los dos plazos a que se ha venido haciendo referencia [el de tres meses del art. 115.2 LPC y el de seis meses del art. 46.1 LJCA], es, pues, notoriamente insuficiente en cuanto afecta a esta última nota, que, a su vez, es condición de la primera en virtud de lo previsto en el art. 138.3 LPC. La argumentación de la Sentencia no hace referencia alguna a la incidencia que sobre la firmeza del acto podía tener el deber de la Administración de resolver expresamente, impuesto con carácter general en el primer párrafo del art. 42.1 LPC, cuyo incumplimiento había sido esgrimido en la demanda como factor obstativo a aquella firmeza; por otra parte, la Sentencia no afirma razonadamente que, como sostenía la representación procesal de la Administración demandada en su contestación, la Orden impugnada había supuesto el cumplimiento, bien que extemporáneo, de tal deber; tampoco justifica de cualquier otro modo que, pese a lo alegado por la entidad recurrente, el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver era irrelevante para que la resolución sancionadora alcanzara firmeza.

Como hemos expuesto antes, la Sentencia impugnada se pronunció sobre cuestiones de estricta legalidad ordinaria, y el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado está reservado por el art. 117.3 CE a los Juzgados y Tribunales y no a este Tribunal, que en el seno del recurso de amparo, debe limitarse a concretar si se han violado derechos y libertades del demandante, con el deber, expresamente enunciado en el art. 54 LOTC, de abstenerse de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos judiciales. Nos incumbe únicamente poner de manifiesto que el razonamiento del órgano judicial ha omitido premisas que justifiquen y expliquen su fallo. El único argumento de la fundamentación jurídica de la Sentencia impugnada (la indiscutible expiración de los plazos a que en ella se alude) es manifiestamente insuficiente para sustentar aquél desde un punto de vista lógico y jurídico. Sin descartar, obviamente, que la cuestión debatida pueda llegar a ser decidida en contra de lo alegado por la demandante, decisión que no nos compete, resulta, sin embargo, que el razonamiento de la Sentencia impugnada no permite alcanzar la conclusión que determina su fallo desestimatorio, ya que no existe vinculación lógica directa entre su única premisa, la expiración de los plazos a que se refieren los arts. 115.2 LPC y 46.1 LJCA, y la conclusión alcanzada, la firmeza de la resolución sancionadora, presupuesto de su ejecutividad. La conclusión alcanzada en la Sentencia impugnada incurriría igualmente en falta de razonabilidad aún cuando considerásemos que contenía implícita una segunda premisa, consistente en la afirmación de la circunstancia de que la demandante no había llegado a interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución sancionadora dentro del plazo de seis meses establecido en el art. 46.1 LJCA, pues de esa pasividad de la recurrente se podrán deducir, quizás, otras consecuencias, pero no la firmeza de aquélla, según acabamos de exponer.

Nos encontramos, por tanto, ante una resolución judicial que no respeta el canon constitucional predicable de la fundamentación de las resoluciones judiciales, en cuanto que ha alcanzado una conclusión —la firmeza de la sanción—, sin que pueda considerarse que la misma esté basada ni en la razón que explícitamente aduce ni en la que podría entenderse implícitamente complementaria de ésta y que, por ello, vulnera el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, pues constituye doctrina plenamente asentada de este Tribunal, sintetizada, entre otras, en las SSTC 59/2003, de 24 de marzo, y 132/2005, de 23 de mayo, que el derecho a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución razonable, motivada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes se erige en un elemento esencial del contenido del citado derecho fundamental y que si la aplicación de la legalidad es manifiestamente irrazonada o irrazonable la resolución no podría considerarse fundada en Derecho (STC 59/2006, de 27 de febrero, FJ 3, entre otras muchas)”.

En suma, por los mismos razonamientos expuestos en la citada STC 243/2006, ha de concluirse que la Sentencia impugnada incurrió en vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) de la recurrente, por lo que, como en aquel caso, procede otorgar el amparo solicitado, con anulación de la Sentencia recurrida, a fin de que el órgano judicial que la pronunció dicte otra respetuosa con el derecho de la recurrente a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho sobre el fondo de su pretensión.

### 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 Matadero Industrial Torre Pacheco, S.A. y, en consecuencia:

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

2º Anular la Sentencia de 22 de febrero de 2002 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, recaída en el procedimiento ordinario núm. 1502-2000.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictar sentencia a fin de que dicho órgano judicial pronuncie otra, respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a nueve de octubre de dos mil seis.