

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11926 *Sección Primera. Sentencia 149/2009, de 17 de junio de 2009. Recurso de amparo 4509-2005. Promovido por don Kalilou Fofana frente a los Autos de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que inadmitieron su recurso contra el Delegado del Gobierno sobre autorización de residencia y trabajo en España. 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 188/2003).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4509-2005, promovido por don Kalilou Fofana, representado por el Procurador de los Tribunales don Javier Campoamor Pérez y asistido por el Abogado don Samy Philippe Michell, contra el Auto de 28 de marzo de 2005 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid, dictado en el procedimiento abreviado núm. 183-2005, así como contra el Auto del mismo Juzgado de 29 de abril de 2005, que desestima el recurso de súplica formulado contra el anterior. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 16 de junio de 2005 el Abogado don Samy Philippe Michell, actuando en nombre de don Kalilou Fofana, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales reseñadas en el encabezamiento de la presente Sentencia.

Requerido el recurrente por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 6 de julio de 2005 para que comparezca con Procurador o solicite su designación del turno de oficio, se acogió a esta segunda opción, pasándose a solicitar al Colegio de Procuradores de Madrid la designación al recurrente de un Procurador del turno de oficio, designación que recayó en el Procurador de los Tribunales don Javier Campoamor Pérez, quien, en cumplimiento del requerimiento efectuado por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 18 de noviembre de 2005, procedió a suscribir en representación del recurrente la demanda de amparo formulada por el Abogado.

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 18 de marzo de 2004 el recurrente, nacional de Malí, solicitó ante la Delegación del Gobierno en Madrid que le fuera concedida autorización de residencia y trabajo en España, expidiéndose por la referida Delegación comunicación de inicio del procedimiento,

en la que se hace constar que el plazo máximo para notificar la resolución que proceda será de tres meses, y que transcurrido ese plazo sin haberse notificado la resolución, podrá entenderse desestimada la solicitud, de conformidad con la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

b) Transcurrido el plazo establecido sin que la Administración hubiese dictado resolución expresa, el recurrente interpuso el 2 de marzo de 2005 recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de su solicitud de autorización de residencia y trabajo, recurso que fue turnado al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid, como procedimiento abreviado núm. 183-2005.

c) Por Auto de 28 de marzo de 2005 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid acordó la inadmisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el recurrente, por extemporáneo. Razona el Juzgado que, habiéndose presentado la solicitud de autorización de residencia y trabajo el 18 de marzo de 2004, el acto presunto desestimatorio se produjo por el transcurso del plazo de tres meses a contar desde el siguiente a dicha fecha, de suerte que el recurso contencioso-administrativo interpuesto el 2 de marzo de 2005 es extemporáneo por aplicación de lo dispuesto en el art. 46.1 LJCA, a cuyo tenor en los supuestos de silencio administrativo el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de seis meses y se contará a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

d) Contra este Auto el recurrente interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por Auto de 29 de abril de 2005 por los mismos fundamentos.

3. En la demanda de amparo se alega que los Autos impugnados han vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, porque el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid ha inadmitido por extemporáneo el recurso contencioso-administrativo sin tener en cuenta que, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el interesado pueda, previos los recursos pertinentes, acceder a la vía judicial superando los efectos de la inactividad administrativa, 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.

4. Mediante providencia de 7 de junio de 2007 la Sección Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, de conformidad con lo previsto en el art. 51 LOTC, requerir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid para que en el plazo de diez días remitiese testimonio del procedimiento abreviado núm. 183-2005. Asimismo acordó el emplazamiento del Abogado del Estado, para que en el plazo de diez días pudiera comparecer en el presente proceso constitucional, con traslado a tales efectos de copia de la demanda de amparo.

5. Mediante diligencia de ordenación de 18 de septiembre de 2007 del Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal se tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones remitido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid y por personado y parte al Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y se acordó dar vista de las actuaciones recibidas al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al Procurador del recurrente en amparo, para que presentasen alegaciones por plazo común de veinte días, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de octubre de 2007, en el que interesa la denegación del amparo. Sostiene el Abogado del Estado que no ha existido lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente ni se ha colocado a éste en situación de indefensión, porque, si bien es cierto que la Administración ha incumplido su obligación legal de resolver expresamente la solicitud de autorización de residencia y trabajo del recurrente, no lo es menos que éste

no ha actuado de manera diligente en defensa de sus derechos, toda vez que la Delegación del Gobierno de Madrid le comunicó la iniciación del procedimiento, con expresión de la fecha de registro de la solicitud, el plazo de resolución, su forma de cómputo, los efectos del silencio —en este caso desestimatorios— y el momento en que habría de producirse, de no mediar resolución expresa, la denegación presunta de la solicitud. En definitiva, el recurrente, que además contaba con asistencia letrada, conocía desde el principio el momento en que se produciría la desestimación presunta de su solicitud en caso de silencio administrativo, y que desde ese momento comenzaba a computarse el plazo de seis meses establecido en el art. 46.1 LJCA para interponer el recurso contencioso-administrativo contra ese acto desestimatorio presunto, como se razona en los Autos impugnados en amparo.

7. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de octubre de 2007 el Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones. Tras exponer los antecedentes del caso y recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el silencio administrativo, sostiene el Fiscal que la aplicación de esa doctrina al presente asunto debe conducir al otorgamiento del amparo, porque la extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo apreciada en los Autos impugnados se fundamenta en una interpretación excesivamente rigorista y contraria al principio *pro accione*, que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso al proceso, toda vez que, al no haber cumplido la Administración su obligación legal de resolver expresamente la solicitud de autorización de residencia y trabajo del recurrente, el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta ha de entenderse interpuesto dentro de plazo.

8. La representación procesal del recurrente no formuló alegaciones.

9. Mediante providencia de 1 de junio de 2009 la Sala Primera de este Tribunal acordó por unanimidad deferir la resolución del presente recurso a la Sección Primera, que es a la que por turno objetivo le corresponde, al apreciar que para su resolución es aplicable doctrina consolidada de este Tribunal (art. 52.2 LOTC y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).

10. Por providencia de 15 de junio de 2009 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo consiste en determinar si el Auto de 28 de marzo de 2005 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid, confirmado en súplica por Auto de 29 de abril de 2005, ha vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, al haber inadmitido por extemporáneo su recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su solicitud de autorización de residencia y trabajo con fundamento en una interpretación irrazonable y contraria al principio *pro actione* de la institución del silencio administrativo.

2. El problema planteado en este recurso de amparo es sustancialmente idéntico al resuelto en anteriores pronunciamientos de este Tribunal que constituyen una consolidada doctrina sobre la fijación y cómputo de los plazos para impugnar actos desestimatorios presuntos por silencio administrativo, doctrina que resulta plenamente aplicable al presente supuesto.

Como recuerdan el recurrente y el Fiscal, este Tribunal tiene reiteradamente señalado que el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, de manera que en estos supuestos 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» [entre otras muchas, SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3 c); 204/1987, de 21 de

diciembre, FJ 4; 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 1; 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 4; 3/2001, de 15 de enero, FJ 7; 179/2003, de 13 de octubre, FJ 4; 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6; 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 5; 186/2006, de 19 de junio, FJ 3; 40/2007, de 6 de febrero, FJ 2; y 117/2008, de 13 de octubre, FJ 2). Por ello hemos declarado 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, pues ello supondría imponerle un deber de diligencia que no le es exigible a la Administración; concluyéndose, en definitiva, que deducir de este comportamiento pasivo el consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable y, menos aún, con arreglo al principio *pro actione*, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental garantizado por el art. 24.1 CE.

3. La aplicación de esta consolidada doctrina constitucional al presente caso conduce al otorgamiento del amparo interesado, habida cuenta que la interpretación que defienden los Autos impugnados, imponiendo al recurrente la obligación de reaccionar en vía judicial contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo de su solicitud de autorización de residencia y trabajo, formulada el 18 de marzo de 2004 por el recurrente ante la Delegación del Gobierno en Madrid, dentro del plazo que establece del art. 46.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), so pena en otro caso de incurrir en extemporaneidad, supone una interpretación irrazonable que choca frontalmente, según se señala en la citada doctrina, con la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

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 don Kalilou Fofana y, en consecuencia:

- 1.º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).
- 2.º Declarar la nulidad de los Autos de 28 de marzo de 2005 y 29 de abril de 2005 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid, dictados en el procedimiento abreviado núm. 183-2005.
- 3.º Retrotraer las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior al del pronunciamiento del Auto de 28 de marzo de 2005 para que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid dicte nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de junio de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Firmado y rubricado.