

ANÁLISIS



Laboral

«Quien opta por esperar a que haya resolución expresa no puede verse perjudicado en su derecho» o de cómo el silencio administrativo en un apremio por deudas a la Seguridad Social puede ser recurrido una década después

La posibilidad de acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa para combatir el silencio de la Administración es un arma a disposición del afectado, no una carga que pese sobre él. Quien opta por esperar a que haya resolución expresa no puede verse perjudicado en su derecho.

LOURDES LÓPEZ CUMBRE

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Universidad de Cantabria
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. En un procedimiento vinculado a deudas con la Seguridad Social se vuelve a plantear una cuestión que, no por reiterada, deja de tener interés. Se trata de valorar el silencio administrativo y la obligación o derecho de interponer un recurso tras él o tras esperar resolución expresa sobre una reclamación planteada como recurso de alzada. En este sentido, el artículo 25 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa señala lo siguiente:

1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.
2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta ley.

En este caso, un procedimiento de apremio por deudas con la Seguridad Social se amplía para embargar bienes inmuebles del deudor, en concreto, una finca de su propiedad. La Tesorería General de la Seguridad Social considera que el único responsable de la deuda es el citado deudor y que el inmueble es un bien privativo de su exclusiva propiedad. Pero contra

esta resolución interpone recurso de alzada quien prueba que el bien no es privativo, sino ganancial, siendo por tanto el cincuenta por ciento de su propiedad, defendiendo así que el inmueble no puede ser objeto de embargo. La Dirección Provincial de la Tesorería desestima el recurso de alzada a través de una resolución, acto administrativo que no es recurrido judicialmente por las partes, de tal forma que el procedimiento de apremio continúa hasta su conclusión y la finca se adjudica por subasta a un tercero.

La copropietaria interpone un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Dirección Provincial diez años después (del 2009 la resolución, del 2019 el recurso) en el que alega su nulidad de pleno derecho por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución. Argumenta que no hubo notificación del acto administrativo porque éste no le fue notificado en su domicilio, lo que le habría impedido el acceso a la jurisdicción para defender su derecho de propiedad sobre la mitad del inmueble embargado. El recurso contencioso-administrativo interpuesto es estimado considerando como hecho probado que la notificación del acto administrativo —es decir, la desestimación del recurso de alzada contra la decisión de ampliación del embargo a un bien considerado ganancial por la interesada— no se realizó en el domicilio de la interesada, de manera que ésta no pudo acudir a los tribunales para hacer valer su derecho. Examinada la prueba, se afirma que el inmueble constituye efectivamente un bien ganancial, procediendo anular la resolución dictada por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Se llega así a la interposición del recurso de casación en el que la defensa de la Seguridad Social entiende que el artículo 24 de la Constitución no es oponible a la Administración, sino únicamente a los órganos judiciales. Y, así, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sólo puede producirse por actos u omisiones jurisdiccionales, no por actuaciones administrativas. La única excepción a este criterio general serían las actuaciones administrativas en materia sancionadora, algo que aquí no ocurre. Además, no cabe apreciar indefensión alguna, pues la interesada habría podido interponer recurso contencioso-administrativo aduciendo desestimación del recurso de alzada por silencio administrativo. No lo hizo, por lo que la desestimación expresa del recurso de alzada por la Dirección Provincial constituye un acto consentido y firme. El recurso contencioso-administrativo interpuesto casi diez años más tarde debe ser interpretado como extemporáneo, debiendo haber sido inadmitido.

2. La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, número 959/2026, de 21 de julio, efectúa diferentes precisiones iniciales. La primera, que una notificación que no se le hace llegar a la destinataria —consta probado que no se practica en el lugar en que habría debido realizarse— no constituye una notificación simplemente defectuosa, sino que es «sencillamente falta de notificación, por lo que el acto administrativo no puede surtir aquellos efectos que están condicionados a la notificación». La segunda, que, de los hechos probados, no se desprende que la interesada hubiera tenido conocimiento por otras vías de la resolución dictada por la Di-

rección Provincial, «ni que realizase actos que supongan tal conocimiento, ni que esa ignorancia se debiese a falta de diligencia por su parte». La tercera, que no debe obviarse que la «falta de notificación se refiere aquí a un acto administrativo que resuelve en sentido desestimatorio un recurso de alzada». Esto es relevante si se tiene en cuenta que el objeto del recurso contencioso-administrativo debe ser normalmente un acto que ponga fin a la vía administrativa (art. 25.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) y que, allí donde cabe recurso de alzada, es la resolución de éste la que pone fin a la vía administrativa (art. 114.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común —LPAC—). El recurso de alzada no es potestativo (art. 121 LPAC) y, por tanto, sin haberlo intentado, está cerrado el acceso al recurso contencioso-administrativo. Por eso la interesada no podría acudir a la vía contencioso-administrativa sin interponer antes un recurso de alzada. Y, finalmente, la cuarta: que, aunque la decisión de ampliación del embargo, el consiguiente recurso de alzada y la resolución de éste no notificada tengan su origen en un procedimiento de apremio, «nada de todo ello obsta a que la interesada tuviera abiertas las vías ordinarias para defender sus derechos e intereses legítimos. Ella no era la persona contra la que se dirigía el procedimiento de apremio» (FJ 5).

Ha de decidirse, pues, si el recurso contencioso-administrativo interpuesto diez años después de dictada la resolución desestimatoria del recurso de alzada es extemporáneo. Constituye un tema recurrente la valoración del plazo para recurrir frente al silencio administrativo. Si se tiene en cuenta lo prescrito en el artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa,

«el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto». Parece derivarse de este precepto que, apreciado el silencio administrativo negativo una vez interpuesto el recurso de alzada, el plazo para presentar un recurso contencioso-administrativo sería de seis meses. Como señala la Sala, frente a la regla general de los dos meses, prevalece en este caso el plazo de seis meses, toda vez que este precepto nunca ha sido formalmente declarado inconstitucional ni incompatible con las exi-

expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación», ex artículo 21.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Por lo tanto, la falta de resolución expresa o de notificación de ésta supone que no se compute el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo. De lo contrario, «el plazo le podría ser opuesto a quien no tenía conocimiento del acto administrativo que afecta a sus derechos o intereses legítimos y que, por ello mismo, no estaba en condiciones de combatirlo. El resultado sería incompatible con el artículo 24 de la Constitución» (FJ 6).

Pues bien, en este caso, la Tesorería General no realizó una notificación válida y eficaz a la interesada de la resolución dictada por la Dirección Provincial. «Éste es un hecho declarado probado en la instancia, al que ahora ha de estarse, sin que

conste que la interesada llegase a tener noticia del mencionado acto administrativo por otro medio. En estas circunstancias, la interposición del recurso contencioso-administrativo casi diez años después, tras haber solicitado y obtenido información de la Tesorería General de la Seguridad Social, no puede tacharse

de extemporáne[a]; máxime teniendo en cuenta que el recurso contencioso-administrativo se fundó en que la falta de notificación impidió el acceso a la jurisdicción de la interesada para defender su propiedad, con menoscabo de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva» (FJ 6). La alegación efectuada por la Seguridad Social de que la interesada

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses si el acto fuere expreso; si no lo fuere, el plazo será de seis meses

gencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional en el sentido de que no hay limitación de plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo mientras la Administración no haya resuelto expresamente. Y, así, «la Administración está obligada a dictar resolución

habría podido interponer el recurso contencioso-administrativo al considerar deses-

Si el silencio negativo persigue evitar los efectos paralizantes de la inactividad administrativa, ante una resolución presunta el ciudadano no puede estar obligado a recurrir

timado por silencio administrativo su recurso de alzada no procede, pues, si bien es cierto que podía haberlo hecho, «no puede volverse en su contra que no lo hiciera: la posibilidad de acudir ante los tribunales contencioso-administrativos para combatir el silencio de la Administración es un arma a disposición del particular afectado, no una carga que pese sobre el mismo. Y desde luego dicha posibilidad no exime a la Administración de su inexcusable deber de resolver y notificar, tal como ordena el arriba mencionado artículo 21.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común. Quien opta por esperar a que haya resolución expresa no puede verse perjudicado en su derecho» (FJ 6).

3. La solución no se aparta de la línea ya marcada por el Tribunal Constitucional desde hace años. Comoquiera que la Administración debe manifestarse de forma expresa, el silencio administrativo puede originar el acceso al recurso contencioso-administrativo, pero no es una obligación del recurrente, quien también podrá esperar a la resolución expresa de la Administración. Por consiguiente, el recurso tras el silencio

administrativo no está sometido a plazo de caducidad alguno. La prescripción del artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, asumiendo un plazo distinto para los actos expresos o notificados que ponen fin a la vía administrativa —dos meses para recurrir— en relación con aquellos actos que no fueran expresos —y, por tanto, presuntos, con seis meses para interponer el recurso desde que se produzca dicho acto—, no prejuzga la posibilidad de mantener la espera de una resolución expresa, permitiendo un recurso *sine die*.

Con bastante claridad, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia número 188/2003, ya destacó lo siguiente:

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 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» [SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3c; 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4; 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 1; 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 4; y 3/2001, de 15 de enero, FJ 7]. 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. Deducir de ese comportamiento pasivo —que no olvidemos, viene derivado de la propia actitud de la Administración— un consentimiento con el contenido de un acto administrativo que fue impugnado en tiempo y forma, supone una interpretación absolutamente irrazonable desde el punto de vista

No tienen encaje en el concepto legal de acto presunto los supuestos con efecto desestimatorio, por lo que la desestimación por silencio no está sujeta a plazo de caducidad

del derecho de acceso a la jurisdicción, como contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24.1 CE, pues no debemos descuidar que la ley no obliga al ciudadano a recurrir un acto presunto y sí a la Administración a resolver, de forma expresa, el recurso presentado [FJ 6].

Por lo tanto, y como también señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 52/2014, «ya no tienen encaje en el concepto legal de acto presunto los supuestos en los que el ordenamiento jurídico determina el efecto desestimatorio de la solicitud formulada [...]. [...] la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta a plazo de caducidad» (FJ 5).

Mas las consecuencias en este caso concreto, como en otros muchos supuestos afectados por esta solución, no son menores. Porque se trata de una solución impecable para quien resulta perjudicado indirectamente por un procedimiento de apremio sin ser deudor de la Seguridad Social, pero es comprensible que esta última defienda los intereses que le son propios. Obsérvese que ésta sí resolvió el re-

curso de alzada, esperó a que se cumplieran los plazos para interponer un recurso contencioso-administrativo y prosiguió con el procedimiento de apremio hasta la ejecución en subasta del bien inmueble. El problema es que la resolución no llegó a uno de los interesados, en este caso, la copropietaria de la finca a través de un régimen de gananciales, quien

no recibió la notificación en el domicilio correcto. Y ésta esperó diez años —podía haber esperado veinte, treinta o cuarenta años en atención a lo expuesto— para recurrir a los tribunales. La consecuencia es que se anulan los efectos del procedimiento de apremio con la deriva correspondiente para la interesada, para el deudor, para el acreedor y para el nuevo

adjudicatario de la finca. Cabría cuestionar si, en el supuesto descrito, la teoría del silencio administrativo es la adecuada, pues no en vano la resolución se dictó, fue expresa, se notificó a uno de los interesados, bien que de forma defectuosa a la cotitular de la finca. Y es ese defecto en la comunicación —la sentencia lo aclara en el sentido de que no fue la resolución lo que vulneró el derecho a la tutela judicial, sino su falta de notificación— el que

genera un evidente perjuicio en la tutela judicial efectiva de la copropietaria, toda vez que los efectos de la falta de comunicación expresa no pueden recaer sobre el interesado. Pero quizá cabría plantear la posibilidad, en caso de quedar acreditado, de si el *dies a quo* para recurrir no debería situarse en el momento en que la interesada conoció, en su caso, la adjudicación de la finca, dejando de ser propietaria de un bien otorgado a un tercero.