

das, y obligan a limitar nuestro control a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables. Como se ha señalado anteriormente, también en este supuesto resulta necesaria algún tipo de motivación respecto al carácter no manifiestamente infundado, en opinión de la Mesa, de la disconformidad del Gobierno. Aunque en el presente caso tal motivación no se da, ello no significa que se hayan vulnerado los derechos reconocidos en los arts. 23.2 y 23.1 CE. En este sentido debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que los recurrentes han conocido en todo momento los motivos por los cuales el Gobierno consideraba que su proposición de Ley implicaba una disminución de los ingresos presupuestarios. Prueba de ello es que los mismos han sostenido que dicha disminución, que en ningún momento han negado, no se iba a producir en el ejercicio presupuestario en curso y que, en su caso, se trataba de una disminución transitoria y condicionada a la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2001.

Estos argumentos llevan implícita una determinada interpretación de los arts. 103 y 105.2 del Reglamento parlamentario que vincula los efectos de la iniciativa combatida por el Gobierno con el ejercicio presupuestario en vigor. Como hemos señalado reiteradamente, el art. 23.2 CE no contempla, sin embargo, un derecho fundamental a una determinada interpretación de la normativa parlamentaria, ni resulta vulnerado por cualquier infracción de la misma, sino que únicamente puede ser vulnerado por una interpretación arbitraria e irrazonable de la facultad de los recurrentes de presentar proposiciones de Ley. A la luz de las circunstancias que lo han rodeado, no es posible considerar que tal circunstancia se haya producido en el presente caso. Partiendo de las consideraciones funcionales que rodean a esta institución, no puede afirmarse que la motivación del Gobierno Vasco para fundamentar su disconformidad carezca de verosimilitud y de lógica. Se basa, en primer lugar, en datos objetivos que no han sido rebatidos por ninguna de las partes, tales como la existencia de un Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas públicas determinando las aportaciones de los territorios forales a los Presupuestos Generales del País Vasco para el año 2001, y la lógica disminución de tales aportaciones en caso de ser aprobada la proposición de Ley debatida. Por otro lado, lo que en el fondo discuten los recurrentes y el Ministerio Fiscal es el ámbito temporal en que debe producirse dicha disminución de ingresos, que ambas partes sitúan en el mismo ejercicio en que presentó la proposición de Ley objeto de discusión. Pero el criterio del Gobierno, compartido implícitamente por la Mesa del Parlamento, en sentido contrario no puede considerarse arbitrario o irrazonable. Debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley. Por otro lado, la urgencia con que pretendía tramitarse la proposición de Ley debatida, así como la ausencia de cualquier período de *vacatio legis* en caso de aprobación, no permitían considerar que los efectos de una prórroga de las aportaciones de los territorios forales eran meramente futuros y no afectaban a la ejecución de un programa económico inminente. Finalmente, y como hemos recordado recientemente, es evidente que la relación de confianza que contribuye a sostener la necesaria conformidad del Gobierno no cierra las puertas a la posibilidad de que el Parlamento la retire a través de los instrumentos expresamente previstos al efecto. En este contexto, la actuación de la Mesa tampoco puede considerarse que encubre una decisión que correspondía a otros órganos parlamentarios o judiciales, sino que, por el contrario, una eventual obstaculización de la disconformidad manifestada por el Gobierno hubiese excedido las funciones reservadas al órgano rector del Parlamento Vasco.

## 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 don Leopoldo Barrera de los Ríos y otros legitimados para interponer el presente recurso.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de julio de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

**14889** *Sala Primera. Sentencia 243/2006, de 24 de julio de 2006. Recurso de amparo 1878-2002. Promovido por Agropor, S.L., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia que desestimó su demanda contra el Director General de Trabajo de la Región de Murcia sobre multa por riesgos laborales.*

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): sentencia que confirma la ejecutividad de una sanción administrativa, pese a que el recurso de alzada no había sido resuelto expresamente por la Administración, manifiestamente irrazonable.*

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

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1878-2002, promovido por Agropor, S.L., representada por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, asistido por el Abogado don Ricardo Ruiz Moreno, contra la Sentencia 88/2002, de 15 de febrero, 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 1369-2000. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. El 27 de marzo de 2002 el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de Agropor, S.L., interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial de que se hace mérito en el encabezamiento por entender que vulnera el art. 24.1 CE.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes hechos:

a) El 25 de noviembre de 1998 la Inspección de Trabajo realizó una visita al centro de trabajo de la empresa Agropor, S.L., que dio origen al acta de infracción 183/99-H, por no haber comunicado la empresa a la autoridad competente un accidente laboral grave sufrido por uno de sus trabajadores. El expediente sancionador culminó con la Resolución de 21 de junio de 1999 del Director General de Trabajo de la Región de Murcia que, calificando la conducta como infracción grave del art. 47.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, impuso a Agropor, S.L., una multa de 250.001 pesetas.

b) La citada sociedad mercantil presentó el 23 de julio de 1999 recurso de alzada contra la Resolución anterior, alegando que el accidente en cuestión no podía calificarse de grave y, por lo tanto, que no debía ser comunicado a la autoridad laboral.

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.

d) La Orden fue notificada a la entidad demandante 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 esta se significó 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 16 de noviembre de 2000 Agropor, S.L., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden anterior, que se tramitó por el procedimiento ordinario 1369-2000 ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia

de Murcia. La demanda se basó en la obligación legal de la Administración de resolver expresamente las solicitudes que se le formulen, establecida en el art. 42 LPC, y en que el art. 117 de la misma Ley establecía que transcurridos tres meses sin haberse resuelto el recurso de alzada éste se podría entender desestimado, quedando expedita la vía judicial procedente; según la recurrente, la Administración, en vez de resolver el recurso había declarado la firmeza de la resolución recurrida y de la sanción, haciendo recaer en el administrado las consecuencias negativas de su inactividad. Con cita y transcripción parcial de una Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1997, la cual, a su vez, se refería a la STC 6/1986, de 21 de enero, y con invocación del art. 24.1 CE, se solicitó la nulidad de la Orden impugnada. En su contestación a la demanda, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tras exponer que la empresa recurrente no había formulado ningún tipo de alegación sobre el fondo del asunto, sino que dirigía toda su argumentación contra la declaración de firmeza acordada en la Orden impugnada, 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. Solicitó que se desestimara la demanda por ser conforme a Derecho la Orden impugnada.

f) En Sentencia núm. 88/2002, de 15 de febrero, la Sala 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 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 de la sanción, el 18 de septiembre de 2000, ambos plazos habían transcurrido en exceso, por lo cual tal declaración es conforme a Derecho, debiéndose, en consecuencia, desestimarse el recurso.

g) Al interponer el recurso contencioso-administrativo la hoy demandante solicitó la suspensión cautelar de la Orden recurrida. En Auto de 13 de diciembre de 2000 la Sala acordó la suspensión de la ejecutividad del acto impugnado si se presentaba aval ante la Administración por importe igual al de la suma reclamada.

3. En la demanda de amparo se insta la revocación de la Sentencia recurrida, por considerar que la misma vulnera directa e inmediatamente el derecho a la tutela judicial efectiva (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 Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1995 y de 28 de octubre de 1996, y de las SSTC 6/1986, de 21 de enero, y 291/1993, de 18 de octubre, la recurrente considera que la Orden que declara la firmeza de la sanción recurrida no puede considerarse fundada en Derecho, pues el criterio mantenido en la misma y, acogido también por el Tribunal Superior de Justicia, le sitúa en situación de indefensión, al hacer recaer sobre ella 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.

4. Por providencia de 7 de enero de 2004, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la demanda de amparo y requerir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y a la Consejería de Trabajo y Política Social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la remisión de sus respectivas actuaciones, así como el emplazamiento de las personas que fueron parte en las mismas, con excepción de la recurrente en

amparo. El 4 de febrero de 2004 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal escrito del Director General de Trabajo de la Región de Murcia acompañado del expediente administrativo solicitado. Reiterada la solicitud de remisión de las actuaciones judiciales por diligencias de 8 de marzo y 28 de abril de 2004, el 2 de julio de 2004 tuvieron las mismas entrada en este Tribunal, remitidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia.

5. El 30 de marzo de 2004 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 en la representación que invocaba.

6. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sección Segunda de 8 de julio de 2004 se dio vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Procurador de la recurrente y a la representación de la Comunidad Autónoma, a quienes se concedió el plazo de veinte días presentar alegaciones.

7. En escrito que registró el 22 de julio de 2004 el Ministerio Fiscal solicitó la estimación del recurso de amparo, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), con anulación de la Sentencia y retroacción de las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior al de ser dictada. Tras remitirse a las SSTC 188/2003, de 27 de octubre, y 220/2003, de 15 de diciembre, que considera que se pronuncian sobre cuestiones sustancialmente coincidentes con las del presente recurso de amparo, adujo que la interpretación del art. 46.1 LJCA hecha por la Sala de lo Contencioso-Administrativo no tiene en cuenta que los arts. 115.2 y 43.2 LPC se limitan a conceder al ciudadano el derecho a considerar desestimada su petición administrativa, lo cual conlleva que de estas normas no se desprende necesariamente el inicio del plazo desde que debió entenderse desestimado el recurso de alzada, pues el ciudadano también puede optar por esperar a su resolución expresa por parte de la Administración. A ello se añade, según el Ministerio Fiscal, que la representación de la propia Comunidad Autónoma demandada no planteó objeción alguna sobre la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo por su extemporaneidad, sino que instó su desestimación después de considerar que la declaración de firmeza de la multa inicialmente recurrida constituía una resolución expresa del recurso de alzada.

8. El 8 de septiembre de 2004 presentó sus alegaciones el Procurador de la entidad recurrente, que interesó la estimación del recurso y la revocación de la Sentencia impugnada. Tras remitirse a la demanda de amparo en relación con los hechos y los requisitos procesales, la representación de la recurrente parte de dos premisas: el deber de resolver expresamente que tiene la Administración y la facultad que asiste al administrado para recurrir ante el silencio administrativo. En opinión de la recurrente, la Sentencia impugnada ha invertido ambas premisas al convertir 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. 42 y 115.1 LPC, su derecho a la tutela judicial efectiva sin sufrir indefensión, al hacer recaer sobre ella las consecuencias negativas del silencio administrativo, con olvido de la obligación legal de resolver y de que la institución del silencio negativo constituye una ficción jurídica creada en garantía del acceso a la tutela judicial por parte de los ciudadanos. En apoyo de este criterio reiteró el Procurador Sr. Granizo Palomeque la cita de las Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1995 y de 28 de octubre de 1996 y de las SSTC 6/1986, de 21 de enero, y 291/1993, de 18 de octubre, ya invocadas en su demanda de amparo.

9. El Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia presentó sus alegaciones el 13 de septiembre de 2004. Expuso que la recurrente simplemente discute la interpretación de la legalidad hecha por el Tribunal Superior de Justicia en la Sentencia recurrida, que, en su opinión, es una resolución judicial fundada en Derecho, que no ha causado ningún tipo de indefensión al recurrente. Puesto que la Sentencia impugnada desestimó el recurso contencioso-administrativo, considera que la STC 6/1986 no es aplicable al presente caso, puesto que se refería a un supuesto en el que se había declarado la inadmisibilidad del recurso jurisdiccional interpuesto, excluyendo con ello el derecho a obtener una sentencia de fondo. También se rechaza que la STC 291/1993, de 18 de octubre, constituya un precedente adecuado, puesto que la misma tenía por objeto la inscripción de una asociación y afectaba al art. 22.1 CE, y no al art. 24.1 CE.

10. Por providencia de 15 de junio de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año, fecha en que se inició el trámite que ha finalizado el día de la fecha.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente proceso es determinar si la Sentencia 88/2002, de 15 de febrero, 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 21 de junio de 1999 del Director General de Trabajo de esta Comunidad Autónoma. Esta resolución, que había sancionado a la recurrente con una multa de 250.001 pesetas por no haber comunicado a la autoridad laboral un accidente de trabajo sufrido por uno de sus empleados, 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 el recurrente las consecuencias negativas del silencio administrativo desconociendo el deber de resolver, en todo caso y de manera expresa, las reclamaciones formuladas por los administrados. Del mismo parecer es el Ministerio Fiscal. Por el contrario, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, comparecida en este proceso constitucional, pide la desestimación del recurso, sosteniendo la inexistencia de la vulneración constitucional alegada y la corrección de la interpretación judicial.

2. Antes de entrar en el fondo de la queja es preciso realizar dos consideraciones previas –firmemente conectadas entre sí– para delimitar correctamente el ámbito del presente recurso de amparo, a la vista de la ambigüedad de la demanda.

La primera afecta a la determinación del objeto del recurso. La demandante dice que formula su recurso de acuerdo con las previsiones del art. 44 LOTC y afirma «la imputabilidad inmediata y directa de la violación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a la actuación del órgano judicial»; el único acto de los poderes públicos cuya anulación (revocación) pide en la súplica de la demanda es la Sentencia 88/2002, de 15 de febrero, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia. Cabría entender que los reproches que se contienen en la demanda y en las posteriores alegaciones de la enti-

dad recurrente se dirigen realmente contra la Administración de la Región de Murcia, a la que se censura que, en lugar de resolver expresamente en el plazo de tres meses que impone 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) el recurso de alzada que había promovido contra la resolución sancionadora, dictara la Orden (de la Consejería de Trabajo y Política Social) de 18 de septiembre de 2000 dando por firme y consentida, según interpreta la demandante, la sanción. Sería la Orden la que le habría producido indefensión, al hacer recaer sobre ella 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, con arreglo, en su opinión, al art. 42 LPC. Sin embargo, el derecho fundamental invocado, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE, excluye de inmediato que nos encontremos ante un amparo del art. 43 LOTC, pues, según hemos declarado reiteradamente, aunque es imaginable que ese derecho fundamental resulte vulnerado por actos dictados por órganos no judiciales, «en aquellos casos que no se permita al interesado, o se le dificulte, el acceso a los Tribunales» (STC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 3; en el mismo sentido, entre otras resoluciones, ATC 399/2003 de 15 de diciembre), el mismo, «en cuanto es el poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la solución de un conflicto, tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial», de manera que «son los Jueces y Tribunales los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar su violación».

También procede dilucidar en qué ha podido consistir la vulneración del art. 24.1 CE que la demandante dice haber sufrido. El Fiscal, que en sus alegaciones sostiene expresamente que nos encontramos ante una decisión que cierra el acceso al proceso e impide un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión, entiende que la dimensión de la tutela judicial efectiva concernida en el presente caso es la relativa al acceso a la jurisdicción. De la invocación que en la demanda se hace de nuestras SSTC 6/1986, de 21 de enero, y 291/1993, de 18 de octubre, se deduce que ésa es también la vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva que la demandante entiende principalmente lesionada. Pero la demandante se queja, además, en algún pasaje de su demanda, de que la Sentencia impugnada no puede considerarse una resolución fundada en Derecho.

Hemos declarado reiteradamente (por ejemplo, en la STC 158/2000, de 12 de junio) que la concreción del objeto procesal se lleva a cabo en la demanda de amparo, pues es en ella donde se identifica el acto o la disposición cuya nulidad se pretende y se esgrimen las razones en que se funda dicha pretensión. Consecuentemente debemos limitar nuestro análisis a determinar si la mencionada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia vulneró el derecho fundamental de la demandante a acceder a la jurisdicción, por una parte, y, en su caso, si fue respetuosa con el derecho de aquélla a obtener un pronunciamiento fundado en Derecho.

No sería suficiente para rechazar la queja de la entidad demandante sobre la vulneración de su derecho a acceder a la jurisdicción la simple constatación de que el Tribunal que pronunció la Sentencia impugnada dictó un fallo desestimatorio [art. 68.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: LJCA] del recurso contencioso-administrativo y no de inadmisibilidad [art. 68.1 a) LJCA]. La experiencia demuestra que, en ocasiones, un fallo desestimatorio y, que por tanto, en principio, debería resolver en el fondo sobre las pretensiones de las partes, contiene, en realidad un pronunciamiento de inadmisión. Así sucedió en los

casos resueltos en las SSTC 243/2005, de 10 de octubre, o 3/2004, de 14 de enero, por no citar sino dos recientes decisiones, en las que enjuicamos la constitucionalidad de Sentencias desestimatorias, pero que materialmente suponían la negativa a conocer del fondo de las pretensiones de los recurrentes. Para decidir si efectivamente se produjo la vulneración constitucional denunciada es necesario, pues, determinar, en primer lugar, si el fallo impugnado, pese a su apariencia desestimatoria es, en realidad, de inadmisión de la pretensión formulada por la recurrente ante el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia. Si la respuesta a este interrogante no resultara afirmativa deberíamos examinar si se ha vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en cuanto abarca el de recibir una resolución fundada en Derecho (STC 22/1994, de 27 de enero, entre otras muchas).

3. Cabe descartar de inmediato que la hipotética respuesta de inadmisión se haya producido en relación con pretensiones de la entidad demandante que tuvieran por objeto la Resolución sancionadora dictada el 21 de junio de 1999 por el Director General de Trabajo de la Región de Murcia, pues tanto en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo en el que se dictó la Sentencia impugnada, como en la demanda presentada en ese proceso, la demandante identificó como único acto recurrido la reiteradamente mencionada Orden de la Consejería de Trabajo y Política Social de 18 de septiembre de 2000; en la demanda contencioso-administrativa pidió que se dictara sentencia anulatoria del acto administrativo recurrido, que era exclusivamente la citada Orden, alegando, según hemos detallado en los antecedentes, que, en lugar de resolver expresamente el recurso de alzada interpuesto contra aquella resolución, se había declarado su firmeza, haciendo recaer en el administrado las consecuencias negativas de la inactividad administrativa. Puesto que la recurrente no había formulado pretensión alguna en relación con la resolución sancionadora tampoco formuló en la vía contencioso-administrativa alegaciones contra ella, como expresamente puso de manifiesto en aquel proceso la representación de la Administración de la Región de Murcia. Tampoco alegó que una supuesta invalidez de la resolución sancionadora impidiera iniciar su ejecución. El debate versó exclusivamente sobre el incumplimiento por la Administración de su deber de resolver expresamente el recurso de alzada, esto es sobre circunstancias sobrevenidas a la adopción de la resolución sancionadora. En los términos en que se planteó aquél la consecuencia de un hipotético fallo íntegramente estimatorio del recurso contencioso-administrativo habría sido, pues, la anulación de la Orden [art. 79.1 a) LJCA], dejando sin efecto la declaración de firmeza que contenía; pero en ningún caso la Sentencia podría haberse pronunciado sobre la validez de la resolución sancionadora que, como se ha dicho, no había sido impugnada, pues los órganos contencioso-administrativos han de juzgar dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes (art. 33.1 LJCA). La resolución, aun en la hipótesis de un fallo íntegramente estimatorio que hubiese anulado la Orden, habría conservado la presunción de validez establecida en el art. 57.1 LPC. La denunciada denegación de la tutela judicial no pudo producirse, en consecuencia, respecto de la validez de la resolución de la Dirección General de Trabajo de la Región de Murcia de 21 de junio de 1999, ya que la única pretensión hecha valer en el proceso en el que se dictó la Sentencia impugnada no tuvo por objeto ni directa ni indirectamente ese acto administrativo.

Contrariamente, pues, a lo que entiende el Ministerio Fiscal, la Sentencia impugnada no hizo uso de las normas sobre el transcurso del plazo para dictar resolución expresa a fin de excluir el control jurisdiccional de la reso-

lución sancionadora, sino para declarar que la misma era susceptible de ejecución, lo que es una cuestión de legalidad ordinaria, carente de trascendencia constitucional (STC 120/1993, de 19 de abril, FJ 3). En efecto, la determinación del plazo en el que la Administración debe resolver un recurso y si, transcurrido el mismo, aquél ha de entenderse o no desestimado, son cuestiones de legalidad ordinaria, sólo fiscalizables por este Tribunal en el caso de que deba apreciarse la existencia de arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente (STC 191/2001, de 1 de octubre), tachas que la demanda no imputa a la Sentencia impugnada. Fuera del caso en que la actuación de la Administración incida sobre un derecho fundamental, la figura del silencio administrativo –mecanismo preventivo «contra patologías del procedimiento», según el preámbulo de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que estableció su régimen al modificar la Ley del procedimiento administrativo común– carece en principio de toda relevancia en esta jurisdicción de amparo. Para este Tribunal, lo relevante es exclusivamente si la interpretación de las normas que lo disciplinan vulnera o no derechos fundamentales.

El núcleo de la queja de la sociedad demandante en la vía contencioso-administrativa fue que la Administración acordara proceder a la ejecución de la sanción sin haber resuelto expresamente el recurso de alzada promovido contra la resolución sancionadora. Sin perjuicio de que en ese planteamiento, la supuesta vulneración constitucional sería imputable primariamente a la Administración y no al órgano judicial, hemos de reiterar que ya desde el ATC 332/1982, de 27 de octubre, declaramos que, puesto que el art. 24.1 CE constitucionaliza el derecho a la jurisdicción, no resulta imputable a la Administración la violación de dicha norma porque no haya resuelto un recurso de alzada; o, en otros términos, la obligación de la Administración de dictar una resolución expresa en los procedimientos administrativos no genera un derecho susceptible de amparo constitucional (STC 39/1989, de 16 de febrero), sin perjuicio de que el incumplimiento de tal obligación pueda lesionar derechos fundamentales que sí lo sean, como aconteció con el derecho de asociación en el caso resuelto en nuestra STC 291/1993, de 18 de octubre. La doctrina constitucional sobre el silencio administrativo negativo, a la que se apela en la demanda de amparo, no ha sido construida para garantizar un inexistente derecho fundamental a obtener resolución expresa en los procedimientos administrativos, sino desde la perspectiva de garantizar otros derechos fundamentales y, singularmente, el de acceso a la jurisdicción (STC 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6).

Antes de hacer referencia a tal doctrina, cuya formulación inicial tuvo lugar cuando la disciplina del silencio administrativo derivaba, al menos en parte, de normas preconstitucionales, resulta pertinente recordar que en el ATC 10/2006, de 17 de enero, consideramos manifiestamente infundado el cuestionamiento, desde la perspectiva del art. 24.1 CE, de la constitucionalidad del régimen del silencio administrativo en vía de recurso sin que constaran las razones por las que dicho instituto impide a los ciudadanos impetrar la tutela de los órganos jurisdiccionales (FJ 4). Y es que la mencionada doctrina se forjó en supuestos en los que la interpretación por los órganos judiciales del régimen y de las consecuencias legales de la inactividad resolutoria de la Administración se utilizó para excluir el control jurisdiccional sobre ésta: bien con la objeción de que no existía acto administrativo impugnado, caso de las SSTC 294/1994, de 7 de noviembre; 136/1995, de 25 de septiembre; y 86/1998, de 21 de abril, por una parte, así como, por otra, de las SSTC 3/2001, de 15 de enero, 184/2004, de 2 de noviembre y 73/2005, de 4 de abril (éstas tres últimas en relación con la falta de solicitud de la certificación de actos presuntos regulada en la redacción originaria del art. 44 LPC); bien con el argumento de que no se había agotado la vía administrativa,

al considerarse que el recurso de alzada contra la resolución presunta desestimatoria de la petición del recurrente por silencio negativo había sido extemporáneo, caso de la STC 6/1986, de 12 de febrero, que invoca el demandante de amparo; bien porque las resoluciones expresas posteriores a los actos presuntamente adoptados por silencio se reputaban meramente confirmatorias de éstos, los cuales se estimaban consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma, caso de la STC 204/1987, de 21 de diciembre, así como de las SSTC 188/2003, de 27 de octubre, y 220/2003, de 15 de diciembre, que invoca el Ministerio Fiscal. En todos estos casos se censuraron constitucionalmente determinadas interpretaciones del régimen del silencio que impidieron el control jurisdiccional de la legalidad de resoluciones administrativas. Pero no es eso lo sucedido en el caso sobre el que ahora nos pronunciamos, en el que la entidad demandante cuestionó ante el Tribunal contencioso-administrativo no la validez de la resolución sancionadora sino, exclusivamente, su firmeza y ejecutividad y, como veremos después, sobre esta cuestión obtuvo un pronunciamiento de fondo.

Es cierto que la Sentencia impugnada, que consideró que la Orden que declaró firme la resolución sancionadora para proceder a su ejecución era conforme a Derecho, alude a la circunstancia de que en el momento de declararse la firmeza había transcurrido no sólo el plazo para resolver expresamente el recurso de alzada, sino también el plazo de seis meses del art. 46.1 LJCA, durante el cual puede interponerse el recurso contencioso-administrativo contra actos presuntos. La referencia a este último precepto ha sido entendida por la recurrente como una declaración de que la sanción impuesta ha sido dada por firme y consentida. El Ministerio Fiscal deduce, por su parte, de esa referencia que estamos ante una cuestión de caducidad de acciones procesales. No corresponde a este Tribunal desentrañar el sentido que tiene esa referencia de la Sentencia al plazo de seis meses fijado en el art. 46.1 LJCA. Es posible que se trate de un argumento a mayor abundamiento, que partiría del entendimiento de que el transcurso del primero de los plazos –el establecido para resolver el recurso de alzada en el art. 115.2 LPC– era suficiente para dotar de firmeza a la resolución sancionadora, lo que permitiría iniciar su ejecución. No cabe, sin embargo, eludir que es posible que dicha referencia suponga la expresión de un criterio interpretativo, según el cual, además, la sanción sólo sería impugnada ante el orden contencioso-administrativo dentro los seis meses siguientes al de expiración del plazo establecido para resolver el recurso administrativo. Que éste sea, si es que lo es, el criterio del órgano judicial, resulta, sin embargo, intrascendente a los efectos de este recurso de amparo. En primer lugar, porque para resolver la cuestión sometida por la demandante de amparo a la consideración del órgano judicial –la firmeza de la resolución sancionadora a efectos de su inmediata ejecución– el argumento de que había expirado el plazo para su impugnación contencioso-administrativa es perfectamente innecesario, pues para iniciar la ejecución de una sanción la Administración no tiene que esperar a que haya transcurrido dicho plazo ni, menos aún, a que, si durante el mismo se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo, éste haya sido resuelto o inadmitido por resolución judicial firme, como se deduce con facilidad del art. 138.2 LPC. La sola referencia al plazo del art. 115.2 LPC, con la interpretación que el órgano judicial confiere a la previsión de dicho precepto, en el sentido de que transcurrido aquél sin que haya recaído resolución puede entenderse firme el acto administrativo expreso objeto del recurso de alzada, habría deparado la desestimación del recurso contencioso-administrativo, sin necesidad de hacer referencia al transcurso del plazo del art. 46.1 LJCA. Y, en segundo lugar, porque la Sentencia impugnada no ha hecho uso de

la causa de inadmisibilidad del art. 69 e) LJCA, como parece entender el Fiscal, ni ha considerado inatacable directa o indirectamente la resolución sancionadora, pues, como hemos razonado ampliamente y como, por lo demás, es obvio, ésta ni fue impugnada jurisdiccionalmente, ni su pretendida invalidez se utilizó como argumento para impugnar la Orden de la Consejería de Trabajo y Política Social de 18 de septiembre de 2000. En consecuencia, aquella interpretación del art. 46.1 LJCA, cualquiera que sea el juicio que nos merezca, incluso desde el punto de vista constitucional, no materializó lesión efectiva alguna del derecho de la demandante a acceder a la jurisdicción, en lo que se refiere al control de la Resolución sancionadora dictada el 21 de junio de 1999 por el Director General de Trabajo de la Región de Murcia. En definitiva, si la demandante de amparo se considera asistida, por virtud de su derecho a la tutela judicial efectiva, del poder jurídico de impugnar el referido acto administrativo sin sujeción al plazo de caducidad de seis meses del art. 46.1 LJCA en tanto no sea resuelto su recurso de alzada, debe intentar el recurso jurisdiccional y plantear derechamente la cuestión ante los órganos judiciales competentes.

Ese derecho fundamental es un derecho prestacional configurado bajo el principio de justicia rogada, una de cuyas manifestaciones es que la iniciativa en la promoción de la actuación judicial corresponde a quien está interesado en obtenerla, de forma tal que no puede alegar que no ha sido tutelado quien no ha solicitado que se le dispensara la tutela de sus derechos o intereses. En este punto la queja de la demandante sólo puede ser calificada de meramente hipotética, lo que hace inviable su recurso de amparo. El recurso de amparo, en efecto, protege frente a violaciones efectivas y reales de los derechos fundamentales a que se refiere el art. 53.2 CE, pero no es un instrumento apto ni para corregir interpretaciones abstractas de las normas supuestamente erróneas o indebidas (ATC 254/2001, de 20 de septiembre); ni para satisfacer pretensiones declarativas de futuras lesiones de derechos, en tanto no se hayan traducido en violaciones efectivas (STC 27/1997, de 11 de febrero); ni tampoco para oponerse a lesiones meramente posibles o hipotéticas (ATC 235/2004, de 8 de junio), sino solo y exclusivamente (art. 41.3 LOTC) para resolver sobre pretensiones dirigidas «a restablecer o preservar los derechos fundamentales cuando se ha alegado una vulneración concreta y efectiva de los mismos» (STC 110/2000, de 5 de mayo, FJ 3), vulneración que en este caso no se ha producido.

Es preciso, finalmente, aclarar que constatar la firmeza de la resolución sancionadora a efectos de su inmediata ejecución, que es lo que hizo la Orden que la Sentencia impugnada consideró ajustada a Derecho, nada dice sobre la posibilidad o imposibilidad de impugnar la sanción en vía jurisdiccional. Las resoluciones administrativas no sancionadoras son, en principio, inmediatamente ejecutivas (art. 94 LPC), aún antes de ser firmes en vía administrativa, y, por tanto, antes, incluso, de ser impugnables ante los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos (art. 25.1 LJCA); la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común no exceptúa a las sanciones administrativas de la regla de la ejecutividad, si bien exige que la resolución correspondiente ponga fin a la vía administrativa (art. 138.3 LPC). Así lo prevé igualmente el art. 24.1 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, que, invocado en el fundamento jurídico segundo de la Orden, establece literalmente que «las resoluciones sancionadoras firmes en vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas». Según señalaremos seguidamente la posibilidad de que la Administración

ejecute sus actos antes de que haya expirado el plazo para cuestionar su validez ante los Tribunales, o aún encontrándose ésta sub iudice, no es, en principio, constitucionalmente censurable. Podemos concluir que la demandante no solicitó pronunciamiento alguno del órgano judicial sobre la validez de la resolución sancionadora y que, por tanto, no puede denunciar ahora no haber recibido una respuesta judicial de fondo sobre esa cuestión en la Sentencia impugnada.

4. La Sentencia impugnada se pronuncia exclusivamente, pues, sobre la única pretensión formulada en el recurso contencioso-administrativo, pretensión que tenía por objeto la Orden que había declarado la firmeza de la resolución sancionadora, único, a su vez, acto impugnado. Como hemos declarado en reiteradas ocasiones, la pretensión se delimita tanto por lo que se pide como por las razones fácticas y jurídicas de lo pedido (STC 152/2006, de 22 de mayo, FJ 5). En este caso, la entidad demandante pidió al órgano contencioso-administrativo que anulara la citada Orden porque el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver expresamente el recurso de alzada, establecida en el art. 42 LPC, en el plazo fijado en el art. 115 (precepto al que hay que entender referida la cita del art. 117 que se formuló) de la misma Ley no permitía declarar la firmeza de la sanción, pues ello suponía hacer recaer en el administrado las consecuencias negativas de la inactividad administrativa. Es claro el contenido desestimatorio del fallo de la Sentencia, así como que en su fundamentación se da respuesta negativa a la pretensión de la demandante con un razonamiento, al que después nos referiremos, expresivo de su ratio decidendi. La Sentencia viene a entender conforme a Derecho que la Administración declare la firmeza, a fin de proceder a su ejecución, de una resolución sancionadora recurrida en alzada, tan pronto como hayan transcurrido los plazos establecidos en los arts. 115.2 LPC y 46.1 LJCA para resolver el recurso y para impugnar los actos pre-suntos respectivamente.

En este punto, a tenor de lo alegado en la demanda de amparo, sólo nos incumbe verificar si la demandante ha obtenido la tutela judicial que había impetrado en relación con la ejecutividad de la resolución sancionadora. En efecto, el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, genéricamente invocado en la demanda de amparo, implica que los ciudadanos puedan acudir a los Tribunales no sólo para impugnar los actos de la Administración (arts. 106.1 y 117.3 CE), sino también para obtener un pronunciamiento sobre la ejecutividad o la suspensión de los mismos (STC 92/2002, de 22 de abril, FJ 3). Es indudable que esa ejecutividad, que según hemos declarado reiteradamente no resulta, en sí misma, contraria a la Constitución (STC 66/1984, de 6 de junio, FJ 3), es, sin embargo, relevante desde la perspectiva del art. 24.1 CE. En este sentido hemos dicho que la ejecutividad resulta compatible con las exigencias del art. 24.1 CE, siempre que la misma pueda ser sometida al control de los Tribunales (ATC 48/2004, de 12 de febrero, FJ 2; y STC 291/2000, de 30 de noviembre, FJ 5). De la apreciación de que es constitucionalmente legítima la ejecutividad de los actos administrativos no hemos exceptuado a los que tienen carácter sancionador, en tanto no se impida, dificulte o condicione el posible recurso jurisdiccional contra ellos ni se menoscabe la posibilidad de solicitar y obtener de los Tribunales su suspensión cautelar (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 12). Las cuestiones constitucionales planteadas en el caso que enjuiciamos están más próximas a las suscitadas en el recurso resuelto en nuestra STC 78/1996, de 20 de mayo, que a las examinadas en las Sentencias que invocan la demandante y el Ministerio Fiscal. En aquel caso el recurrente se alzó contra una determinada resolución administrativa que había ordenado la ejecución de una sanción disciplinaria que le había sido

impuesta, que no era firme en vía administrativa. Si allí concedimos el amparo no fue porque considerásemos improcedente la ejecución sin la previa resolución del recurso administrativo pendiente, sino porque en las circunstancias de aquel caso la ejecución inmediata impidió al recurrente obtener de los Tribunales un pronunciamiento sobre la suspensión de la ejecución que consideramos lesivo del art. 24.1 CE (FJ 5).

No es preciso demorarse en justificar que si las cuestiones suscitadas el proceso resuelto en la STC 78/1996, de 20 de mayo, son semejantes a las que ahora examinamos, las circunstancias del presente recurso son diferentes de las que rodearon aquél. Como hemos expuesto en los antecedentes, la orden que abría la ejecución fue notificada a la entidad demandante con la indicación no sólo de que era susceptible de recurso contencioso-administrativo, sino también con la concesión de un plazo de quince días para poder acreditar su interposición antes de abrir el período de ingreso voluntario de la multa. La tutela judicial efectiva en cuanto se refiere a la ejecutividad de los actos administrativos se satisface facilitando que la misma pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste resuelva sobre su suspensión (STC 148/1993, de 29 de abril, entre otras). La demandante tuvo la oportunidad tanto de someter a control del órgano contencioso-administrativo competente la legalidad de la declaración de firmeza de la resolución sancionadora, como de solicitar la suspensión cautelar del acto impugnado en tanto aquél se pronunciaba, e hizo uso, sin restricción alguna, de dichas oportunidades, obteniendo del órgano judicial la adopción de la medida cautelar interesada.

5. Pero la demandante no pretendía sólo una medida cautelar, sino discutir la ejecutividad de la sanción, a la vista de que no se había resuelto expresamente el recurso de alzada que había interpuesto contra ella. Obviamente, en este ámbito la respuesta a la que tiene derecho quien impetra la tutela judicial es una respuesta no sólo motivada formalmente, sino también fundada en Derecho. Puesto que es indudable que la demandante pudo someter y sometió efectivamente a la consideración del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia la cuestión de la ejecutividad de la sanción que tenía recurrida en vía administrativa, la denunciada vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE ha de derivar, de haberse producido, de la circunstancia de que la Sentencia dictada por dicho órgano judicial no pueda reputarse realmente una resolución fundada en Derecho. Como hemos dicho reiteradamente la respuesta judicial a la que los litigantes tienen derecho ha de ser razonada, sin que ello signifique que por medio de la invocación del art. 24.1 CE pueda la jurisdicción de amparo enjuiciar el acierto o desacierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales. Este Tribunal ha declarado repetidamente que para que quepa admitir, desde la perspectiva constitucional, que una resolución constituye la prestación de tutela judicial a que da derecho el art. 24.1 CE es necesario que la misma responda a un verdadero razonamiento. Cuando lo que se debate es, como sucede en este caso, la interpretación y aplicación de preceptos legales que no afectan a derechos fundamentales susceptibles de amparo, tan sólo podrá considerarse que la resolución judicial impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el razonamiento que la funda incurra en tal grado de arbitrariedad, irrazonabilidad o error que, por su evidencia y contenido, sean tan manifiestos y graves que para cualquier observador resulte patente que la resolución de hecho carece de toda motivación o razonamiento. Hemos venido exigiendo, pues, la coherencia lógica del razonamiento y excluyendo que puedan considerarse razonadas aquellas resoluciones judicia-

les respecto de las que, a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se advierte «que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas» (por todas, STC 118/2006, de 24 de abril, FJ 5).

Ya hemos anticipado que la fijación del plazo en el que la Administración debe resolver un recurso, la determinación del sentido estimatorio o desestimatorio del silencio de la Administración y sus efectos son cuestiones de legalidad ordinaria, ajenas a nuestra jurisdicción. También lo sería, en principio, la cuestión concretamente planteada en la vía judicial de si la previsión del art. 115.2 LPC de que el transcurso del plazo de tres meses establecido para resolver un recurso de alzada sin que recaiga resolución permite tenerlo por desestimado, autoriza a la Administración a considerar firme el acto expreso originario e iniciar su ejecución. La Sentencia impugnada entiende que la respuesta que ha de darse a esta cuestión es afirmativa y ningún reparo cabría hacerle desde el punto de vista constitucional si tal respuesta fuera consecuencia de una exégesis racional del Ordenamiento. Sucede que no lo es en las concretas circunstancias del caso. La entidad demandante no había discutido en el seno de su recurso contencioso-administrativo que no hubiera transcurrido dicho plazo; lo que había negado, en contra de lo decidido en la orden que impugnaba, es que, habiendo incumplido la Administración su obligación de resolver expresamente el recurso de alzada, tuviera que soportar la ejecución de la sanción que se iniciaba mediante aquel acto administrativo. La Administración autora de la orden objeto del recurso contencioso-administrativo defendió que la misma suponía «la resolución expresa, aunque implícita del recurso» administrativo. La Sentencia impugnada verifica que el plazo para resolver el recurso de alzada había expirado, al igual que el establecido en el art. 46.1 LJCA para interponer el recurso contencioso-administrativo. Pero de esa sola verificación no se extrae como conclusión lógica la firmeza y la consiguiente ejecutividad de la resolución sancionadora, cuando frente a la misma pendía un recurso de alzada.

El art. 115.2 LPC se refiere al transcurso del plazo de tres meses en el que la Administración ha de resolver el recurso de alzada y notificar lo resuelto. La regla en él contenida, que autoriza a entender desestimado el recurso no resuelto expresamente, salvo en un supuesto ajeno a la cuestión aquí suscitada, sirve de argumento jurídico a la Sentencia impugnada para declarar ajustada a Derecho la firmeza de la sanción, declarada en la orden objeto del recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, el enunciado del art. 115.2 LPC no menciona expresamente la firmeza del acto objeto de la alzada; esa firmeza tampoco se presenta como una consecuencia lógica ineludible de lo que el precepto dice expresamente, que es que, transcurrido el plazo para dictar y notificar la resolución, «se podrá entender desestimado el recurso». Sin necesidad de desentrañar si la fórmula impersonal del enunciado legal refiere esa posibilidad sólo al recurrente o también a otros interesados o, incluso, a la propia Administración, basta con efectuar una aproximación a la noción de firmeza en vía administrativa para apreciar que el razonamiento del órgano judicial es insuficiente y no está completo.

En efecto, frente a una resolución firme la Administración, por sí misma, sólo puede declarar de oficio su nulidad en el supuesto de que concurra alguna de las causas tasadas que enumera el art. 62.1 LPC (art. 102.1 LPC), o revocarla, si se interpone el recurso extraordinario de revisión por alguna de las causas igualmente tasadas que

recoge el art. 118.1 LPC. Sin embargo, el vencimiento del plazo para resolver un recurso administrativo no deja desahogada a la Administración frente a lo resuelto por ella misma en el acto impugnado. Cuando se trata del recurso de alzada contra actos expresos, el legislador ha previsto, según hemos expuesto antes, que la expiración del plazo para resolverlo autoriza a tenerlo por desestimado (art. 115.2 LPC), a fin de permitir al recurrente acudir ante los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo (art. 43.3 LPC). Pero el transcurso de dicho plazo no exime a la Administración de su deber de resolver expresamente el recurso (art. 43.1 LPC). Pues bien, tal «resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio», según prevé el art. 43.4 b) LPC, esto es estimando o desestimando total o parcialmente el recurso de alzada. Las resoluciones de los recursos de alzada, con arreglo al art. 109 a) LPC ponen fin a la vía administrativa y contra ellas no cabrá, dice el art. 115.3 LPC, «ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos en el art. 118.1».

Estas previsiones, en especial las que determinan que el recurso de alzada contra actos expresos ha de ser resuelto en todo caso, aun extemporáneamente, y sin vinculación alguna al sentido desestimatorio que el recurrente puede atribuir al silencio de la Administración a fin de acudir a los Tribunales, excluyen que la resolución objeto de un recurso de alzada pueda alcanzar firmeza hasta que no se desestime éste expresa y totalmente, pues hasta ese momento la Administración puede decidir cuantas cuestiones plantee el recurso, tanto de forma como de fondo, de modo congruente con las peticiones formuladas por el recurrente (art. 113.3 LPC). El deber de la Administración de resolver el recurso y su potestad de hacerlo en sentido estimatorio, revocando o anulando totalmente la resolución impugnada en alzada, resultan incompatibles con la atribución a ésta de la nota de firmeza antes de la resolución expresa de aquél y esa incompatibilidad, que se inicia con la interposición temporánea del recurso, subsiste en tanto no se produzca esa resolución expresa, con independencia de que ello tenga lugar dentro del plazo legal concedido a la Administración o una vez expirado éste. No puede dejar de tenerse en cuenta que, con mayor explicitud que el antes transcrito art. 24.1 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aplicable por razón de especialidad, el art. 21.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, establece que «las resoluciones [sancionadoras] que no pongan fin a la vía administrativa no serán ejecutivas en tanto no haya recaído resolución del recurso ordinario que, en su caso, se haya interpuesto o haya transcurrido el plazo para su interposición sin que ésta se haya producido», disposición que hay que entender hoy, después de la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley del procedimiento administrativo común, referida al recurso de alzada.

Tampoco el transcurso del plazo establecido en el art. 46.1 LJCA para interponer el recurso contencioso-administrativo contra actos presuntos sin hacer uso del mismo permite lógicamente atribuir firmeza a la resolución administrativa combatida en el recurso de alzada no resuelto. Es cierto que, como regla general, el recurso contencioso-administrativo se dirige contra actos que pongan fin a la vía administrativa (art. 25.1 LJCA), actos que, en principio, son firmes en esa vía. Pero es de señalar que una de las excepciones a esa regla general es la posibilidad de impugnar actos expresos que han sido objeto de un recurso de alzada no resuelto por la Administración den-

tro del plazo establecido en el art. 115.1 LPC; la excepción se dirige a evitar el riesgo, que la regla general podría materializar, de que la posibilidad de control jurisdiccional de la actuación de la Administración quedara a disposición de ésta, que podría eludirlo o demorarlo sin más que omitir o retrasar el dictado de la resolución final de la vía administrativa, lo que no sería conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos del art. 24.1 CE —hemos calificado de inadmisibles que la inactividad consistente en la no realización de un acto al que la Administración venga legalmente obligada y del que depende un derecho del administrado pueda resultar inmune al control judicial (STC 136/1995, de 25 de septiembre, FJ 4)—y haría inviable o ineficaz el control de la legalidad de actuación administrativa que el art. 106.1 CE encomienda a los Tribunales. La interposición del recurso contencioso-administrativo dentro del plazo de seis meses fijado en el art. 46.1 LJCA no exime a la Administración de su deber de resolver el recurso de alzada ni impide que la resolución del mismo sea totalmente estimatoria, como se desprende con claridad de los arts. 36.4 y 76 LJCA, que dan por supuesta la eventualidad de que el cumplimiento tardío por la Administración de su deber de resolver se produzca una vez promovido el recurso contencioso-administrativo; otro tanto sucede con la expiración de aquel plazo sin que llegue a interponerse el recurso jurisdiccional, de modo que ninguno de esos dos hechos supone la firmeza del acto administrativo originario. La incompatibilidad lógica entre la pendencia en la resolución de la alzada y la firmeza del acto administrativo expreso objeto de la misma subsiste, en consecuencia, aún expirado el plazo de seis meses a que alude el art. 46.1 LJCA y al margen de si se ha formulado o no el recurso contencioso-administrativo.

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, 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 irrazonable o irrazonable la resolución no podría considerarse fundada en Derecho (STC 59/2006, de 27 de febrero, FJ 3, entre otras muchas). Ello debe conducir a la estimación del recurso de amparo, con anulación de la Sentencia impugnada, a fin de que el órgano 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, cualquiera que sea el sentido de su fallo.

#### 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 Agropor, S.L. y, en consecuencia:

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

2.º Anular la Sentencia 88/2002, de 15 de febrero, 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 1369-2000.

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

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de julio de dos mil seis.–María Emilia Casas Baamonde.–Javier Delgado Barrio.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.– Firmado y rubricado.

**14890** Sala Primera. Sentencia 244/2006, de 24 de julio de 2006. Recurso de amparo 7245-2002. Promovido por Comercial Ficesa, S.A., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que desestimó su demanda sobre ingreso de deuda tributaria.

*Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): alegación de prescripción de derecho no resuelta en previo proceso judicial por defectos procesales; requerimiento de pago no susceptible de impugnación autónoma.*

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

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7245-2002, promovido por la entidad Comercial Ficesa, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Román Velasco Fernández y bajo la asistencia del Letrado don Juan Hermida Santos, contra la Sentencia de la Sección de Refuerzo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 26 de noviembre de 2002, que desestimó el recurso contencioso-administrativo núm. 238-2000 interpuesto contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Extremadura de 31 de enero de 2000, sobre procedimiento recaudatorio. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 de diciembre de 2002, el Procurador de los Tribunales don Román Velasco Fernández, en nombre y representación de la entidad Comercial Ficesa, S.A., y bajo la asistencia del Letrado don Juan Hermida Santos, formuló demanda de amparo contra la Sentencia que se menciona en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La entidad recurrente interpuso reclamación económico-administrativa contra la liquidación por el impuesto general sobre el tráfico de las empresas correspondientes a los años 1982, 1983 y 1984, siendo declarada inadmisibles por Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Cáceres de 3 de agosto de 1987, al haberse presentado fuera de plazo. La extemporaneidad de la reclamación fue ratificada en alzada por Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 29 de abril de 1993. El recurrente interpuso contra dichas resoluciones recurso contencioso-administrativo alegando, entre otras cuestiones, prescripción de la deuda durante la tramitación del recurso de alzada, toda vez que el procedimiento estuvo paralizado por un plazo superior a cinco años. El recurso fue desestimado por Sentencia de