

# EL PLAZO PARA INTERPONER RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LA DENEGACION PRESUNTA DE RECURSO DE ALZADA

## I

En sentencia de 7 de junio de 1965, una vez más, se ha sentado la siguiente doctrina :

«... es preciso tener en cuenta el precepto del artículo 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo, según el cual transcurridos tres meses desde la interposición de la alzada sin que se notifique su resolución se entenderá desestimada y quedará expedita la vía procedente, que por quedar con ello agotada la administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 36, número 4, en relación con el artículo 17 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, al tratarse de Director general y de materia relativa a personal no es otra que la jurisdicción contencioso-administrativa, y el plazo para acudir ante ésta es, según el número 3 del artículo 58 de la Ley jurisdiccional, en concordancia con la indicada norma del 125 de la de procedimiento administrativo, el de dos meses a partir del transcurso de los tres meses de la alzada sin que se notifique su resolución, o sea, desde el 4 de agosto de 1962, quedando, por tanto, cumplido el 2 de octubre de 1962, pues no se trata, según antes hemos puntualizado, del supuesto previsto en el apartado c) del artículo 53 de la Ley reguladora de la jurisdicción, toda vez que no es impugnación de un acto presunto en virtud de silencio administrativo, regulado en el artículo 38 de esta última Ley, y por ello de aplicación al computo del plazo de la regla contenida en el número 4 del 58, o sea, de un año desde el día siguiente al en que se entienda desestimada la peti-

---

NOTA.—En el presente trabajo se han utilizado las siguientes abreviaturas:

LJ = Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

LPA = Ley de Procedimiento Administrativo.

RAP = Revista de Administración Pública.

S = Sentencia.

Ss = Sentencias.

ción, como señala el representante de la Administración, sino de impugnar, no la desestimación de la petición, sino la resolución tácita desestimatoria de la alzada, y comoquiera que al presentar el actor el recurso contencioso-administrativo en 7 de agosto de 1963, había transcurrido con notorio exceso el indicado plazo de dos meses de aplicación al presente caso, estando, asimismo, expirado el de un año, a que se refiere en su alegación la defensa de la Administración, es obligado apreciar por el primer fundamento la concurrencia de la causa de inadmisibilidad del apartado f) del artículo 28 de la Ley jurisdiccional, según el cual la sentencia declarará aquélla cuando el escrito inicial se hubiere presentado fuera del plazo establecido, conclusión que impide examinar y resolver el problema de fondo suscitado en el recurso.»

Viene a reiterarse en esta S la doctrina que ya se había mantenido en las Ss de 6 y 17 de marzo de 1965 (1), doctrina que había surgido como consecuencia del artículo 125 de la LPA. En efecto:

1. Al entrar en vigor la LJ, únicamente se preveían dos supuestos de silencio administrativo negativo:

a) El general, que se regulaba en el artículo 38 de la propia Ley, según la cual, para que se produjera la denegación presunta por silencio administrativo de una petición o recurso, hacía falta:

— Transcurso de tres meses desde la presentación de la petición o recurso, sin que el interesado recibiera notificación de la resolución.

— Denuncia de la mora.

— Transcurso de otros tres meses desde la denuncia de mora sin recibir notificación.

b) El especial del recurso de reposición en el que sin necesidad de denuncia de la mora la denegación presunta se producía automáticamente por el simple transcurso de un mes (art. 54, LJ).

2. En consecuencia, con el régimen señalado sobre silencio administrativo, al regularse el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente a la denegación presunta, únicamente se preveían dos supuestos:

a) El general, aplicable a todas las peticiones y recursos, excepto el de reposición: El plazo era de un año a contar desde el día siguiente a aquel en que se produjera la denegación presunta (art. 58, párrafo 4, LJ).

b) El especial, aplicable al recurso de reposición: el plazo es de un año, a contar desde el día siguiente a la presentación del recurso de reposición (art. 58, párrafo 2, LJ, y Ss de 10 de noviembre de 1960 y 30 de marzo de 1964).

Por tanto, antes de la LPA no ofrecía duda que en el supuesto de re-

---

(1) Al problema me referí en *El plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta del recurso de alzada*, «El Consultor de los Ayuntamientos», 1965. pp. 983 y ss.

curso de alzada se aplicaba la regla general del artículo 58, párrafo 4, LJ. Por tanto, producida la denegación presunta—denegación que se operaba según lo dispuesto en el artículo 38, LJ—, el recurrente tenía el plazo de un año para incoar el proceso administrativo.

3. La LPA, como es de sobra sabido, modificó el régimen del silencio administrativo, y en su artículo 125 dispone que en los casos de recurso de alzada se produce la denegación presunta por el simple transcurso de tres meses sin necesidad de denuncia de la mora.

Ahora bien, una vez que se presume denegado el recurso de alzada por el transcurso del plazo de tres meses, ¿qué plazo es el que rige para la interposición del recurso contencioso-administrativo? ¿El de un año contado desde la interposición del recurso de alzada, aplicando por analogía el precepto que por el recurso de reposición contiene el artículo 58, párrafo 2? ¿O el de un año contado desde la denegación presunta?

## II

La doctrina, al ocuparse del tema del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo solía distinguir dos supuestos:

— Uno, plazo de dos meses, para la impugnación de resoluciones expresas.

— Otro, plazo de un año, para recurrir frente a las denegaciones presuntas (2), sin distinguir en qué casos se produce el silencio administrativo.

Interpuesto el recurso de alzada, pues, si se resuelve expresamente se aplica la regla primera del plazo de dos meses; si se presume denegado por silencio administrativo, la regla segunda del plazo de un año.

Pero además existe otro importante y decisivo argumento para justificar la aplicación del plazo de un año. Puede resumirse así (3).

Después de entrar en vigor la LJ fué la de procedimiento administrativo, según se ha dicho, la que también prevé el silencio automático—sin necesidad de denuncia de la mora—para el recurso de alzada. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso, sin que se notifique su resolución, se entenderá desestimado (art. 125, LPA).

Por la razón apuntada, la Ley de la jurisdicción no aplica al recurso de alzada las reglas especiales que para el recurso de reposición contenía el artículo 58, párrafo 2. Al no existir entonces silencio automático, cuando se tratase de recursos de alzada se aplicaba el mismo párrafo 4 del artículo 58.

(2) ALVAREZ GENDÍN, *Teoría y práctica de lo contencioso administrativo*, Barcelona, 1960, pp. 149-150; y PERA VERDAGUER, *Comentario a la Ley de lo contencioso-administrativo*, Barcelona, 1963, pp. 220-221.

(3) GONZÁLEZ PÉREZ, *El cómputo del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo*, en esta REVISTA, núm. 33, pp. 111-117, y en «El Consultor de los Ayuntamientos», núm. 52 de 1964, pp. 1.575-1.580.

Una vez en vigor el artículo 125 de la LPA, se ha operado, respecto del recurso de alzada, una *modificación legislativa en orden al momento en que se produzca la denegación presunta; pero no en orden al plazo para recurrir en vía contencioso-administrativa*, que la LPA no pretendió modificar. Según su artículo 125, no hace falta denuncia de la mora para que se entienda desestimado un recurso de alzada. Esta es la modificación introducida en el régimen general del silencio administrativo que preveía el artículo 38 de la LJ. A partir de la LPA, en los supuestos de alzada no hace falta denuncia de la mora; la denegación se produce automáticamente por el transcurso de tres meses sin notificar resolución expresa. Pero, producida la denegación presunta por silencio administrativo, el plazo para acudir a la vía contencioso-administrativa será el de un año, a que se refiere el artículo 58, párrafo 4 de la LJ, contando desde el momento en que se entiende desestimado el recurso. Pues este plazo no ha sido modificado—ni pudo serlo—por la LPA, cuyo ámbito era distinto.

### III

Al enfrentarse con el problema, la jurisprudencia no dudó en aceptar la doctrina que acabamos de expresar. Por ejemplo, la S de 16 de noviembre de 1961 (Ponente: BERMÚDEZ ACERO) y la de 29 de noviembre de 1961 (Ponente: SUÁREZ VENCE), que en su primer Considerando establece: «Que con arreglo al inciso 4 del artículo 58 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo en el supuesto previsto en el apartado c) del artículo 53 será de un año desde el día siguiente a aquel en que se entienda desestimada la petición, y de consiguiente, formulado por don ... su recurso de alzada el 30 de junio de 1960, quedó, por silencio administrativo, denegado, conforme al artículo 125 de la LPA, al no recaer acuerdo expreso transcurridos los tres meses, el 30 de septiembre de 1960; e interpuesto el 18 de febrero de 1961 el presente recurso contencioso-administrativo contra dicha desestimación, estaba corriendo el plazo del año señalado en el inciso 4 del artículo 58 mencionado, por lo cual no es acogible el motivo de inadmisibilidad alegado por la Administración al amparo del apartado f) del artículo 82 de la Ley citada».

En el mismo sentido, una S de 25 de enero de 1964 sentaba la siguiente correcta doctrina: «El artículo 125 de la LPA no puede ser interpretado en el sentido de que el día en que termina el plazo trimestral para la producción del silencio denegatorio de la alzada ha de servir necesariamente de arranque para el cómputo del bimensual, durante el cual han de impugnarse las resoluciones expresas, por así deducirse de la frase «quedaré expedita la vía procedente», pues son cosas distintas la facultad que se concede al administrado para acudir a ella y la obligación de que lo haga sin solución de continuidad, máxime cuando en el capítulo V, párrafo 5, de la Exposición de Motivos del Ordenamiento procedimental se dice que, recogiendo el precepto contenido en el artículo 38 de la Ley reguladora de la jurisdicción, instituye un régimen general del silencio, en cuya vir-

tud, deducida alguna petición, resolución o recurso ante la Administración, el interesado podrá considerarlos desestimados al efecto de formular frente a esta denegación presunta la impugnación jurisdiccional, lo que implica criterio unificado para el tratamiento procesal de todos los supuestos antedichos, y en su virtud, no cabe rechazar en el presente caso la aplicabilidad del artículo 58, párrafo 4, de la Ley de lo contencioso-administrativo, pues la referencia que a través del 53, apartado c), hace al 38 del propio Cuerpo legal, permite incluirlo perfectamente en su dictado, ya que la tesis externa que en contra pudiera esgrimirse es la de que el aludido artículo 58 no prevé la forma de computar el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del de alzada, y ausencia de regla especial obligará a aplicar la general, que señala el plazo de un año a partir del día siguiente al en que el silencio se produce, salvo que después recaiga acuerdo expreso, en cuyo caso será el de dos meses, contados desde el día siguiente de su notificación».

Parecía, pues, que en este punto concreto no se había producido ninguna desviación jurisprudencial y que podía proclamarse con carácter firme que en los supuestos de recurso de alzada en que no se notificaba resolución expresa el plazo para deducir el recurso contencioso-administrativo era de un año a partir del día siguiente a aquel en que se produjo la denegación presunta.

No obstante, alguna sentencia reciente se ha apartado de aquella doctrina. Y proclaman otra equivocada: que el plazo que rige en estos casos es el general de dos meses. Así, aparte de la citada al principio de este trabajo, una S de 17 de marzo de 1965 (Ponente: LÓPEZ GIMÉNEZ) afirma: «Es indudable que la resolución aludida no agotaba la vía administrativa y que, por consiguiente, podía el interesado, como lo ha hecho, utilizar el recurso de alzada, si bien la impugnación de éste sólo era ejercitable dentro del plazo de dos meses, que el artículo 58 de la LJ señala, cuyo plazo hubo de contarse en el caso de autos a partir del día siguiente al en que transcurrieran los tres meses desde la interposición del recurso de alzada sin que se notificara la resolución expresa, puesto que así lo dispone el artículo 125 de la LPA. Que por virtud de los anteriores razonamientos, y como el examen de las actuaciones demuestra que en el caso de autos se interpuso el recurso de alzada en 25 de junio de 1963 contra la resolución de la Dirección General mencionada, sin que recayera resolución expresa hasta el 10 de febrero de 1964, es evidente que el plazo de dos meses para la interposición del recurso jurisdiccional comenzó a correr en 26 de septiembre siguiente, y que, en consecuencia, había ya caducado dicho plazo cuando en 8 de enero de 1964 se presentó el recurso que se contempla, toda vez que el plazo especial de un año que para los casos de silencio administrativo establece el mencionado artículo 58 se refiere solamente a los supuestos de que hubiera mediado recurso de reposición denegado tácitamente o de que se trate de las peticiones a que se refiere el artículo 38 de la misma LJ...»

Y con anterioridad, la misma doctrina se había recogido en S de 6 de marzo de 1965 (Ponente: DE LOS RÍOS).

IV

La doctrina que se sienta en estas sentencias, apartándose de la correcta de aquellas primeras decisiones jurisprudenciales, no cuenta con ningún fundamento sólido en que apoyarse. En efecto:

1. No es cierto—y éste es un error básico de estas sentencias—que la LJ señale un plazo general de dos meses para interponer recurso contencioso-administrativo contra todo tipo de acto, sea expreso o se presuma su existencia por aplicación de la doctrina del silencio administrativo. No. El artículo 58, párrafo 1, literalmente dispone: «El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses, contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición si es expreso».

Es decir, este plazo de dos meses se da para recurrir cuando existe resolución expresa. Es un plazo que se contará «desde el día siguiente a la notificación del acuerdo *resolutorio*...» No rige para los casos de silencio administrativo.

De aquí que la doctrina, al exponer el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo, distinguiera siempre dos supuestos:

- Uno, plazo de *dos meses*, para recurrir contra actos expresos.
- Otro, de *un año*, en los casos de silencio administrativo.

2. La LJ, efectivamente, siempre que se refiere a silencio administrativo, establece el plazo de un año. Esta es norma tan general en los supuestos de silencio, como la del plazo de dos meses para los supuestos de recurso contra resolución expresa.

Es cierto que el artículo 58, LJ, al concretar cómo se computará el plazo de un año, únicamente se refiere al caso del recurso de reposición y a los supuestos en que se exija la denuncia de mora. Y no se refiere para nada al recurso de alzada. ¡Naturalmente! Como que al promulgarse la LJ, en los casos de recurso de alzada no se daba silencio automático y se aplicaba la regla general de silencio administrativo.

Pero, ¿qué pasó al promulgarse la LPA? No se modifica para nada el plazo para el recurso contencioso-administrativo.

Sigue siendo el mismo. Lo único que se modifica es el momento en que se entiende producida la denegación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada.

Antes de la LPA, ¿qué ocurría en los casos de recurso de alzada? Ocurría lo siguiente: que, interpuesto recurso de alzada, si pasaban tres meses sin notificarse resolución expresa, el recurrente podía denunciar la mora, y, denunciada la mora, si transcurrían otros tres meses, se entendía desestimado. *Por lo que se aplicaba al recurso de alzada el plazo previsto en el artículo 58, párrafo 4, LJ.* Es decir: «un año desde que se entendía desestimado».

¿Qué pasa después de la LPA? La LPA no modifica un plazo que no es de procedimiento administrativo, sino del recurso contencioso-admini-

trativo. Después de entrar en vigor la LPA lo mismo que antes, el plazo *para interponer el recurso contencioso-administrativo sigue siendo de un año. Lo único que ha variado es el momento en que se presume denegado el recurso de alzada.* Ya no hace falta denuncia de mora. Se produce automáticamente por el transcurso de tres meses.

3. Pero la crítica más grave de que es acreedora esta doctrina jurisprudencial, al apartarse de la clarísima y correcta de las primeras sentencias que se enfrentaron con el problema, es el haberse apartado del principio básico que debe inspirar a todo Tribunal a la hora de interpretar los preceptos procesales: el principio antiformalista que consagró la LJ. De tal modo que siempre que quepan varias interpretaciones se acepte la más favorable para el acceso a la justicia, evitando toda la que conduzca a que una pretensión del administrado quede sin ser examinada y actuada, en su caso, por un órgano imparcial e independiente. Cuando, como ocurre en este caso, no sólo es que quepan dos interpretaciones, sino que sólo una parece admisible—y una que la propia jurisprudencia aceptó—, no es muy generoso para el administrado acoger justamente la que, con criterios superformalistas, para impedir la revisión jurisdiccional de los actos administrativos, alegan los defensores de la Administración, incurriendo en algunos viejos defectos que parecieron superados en el momento en que los Abogados del Estado asumieron como tales la defensa de la Administración pública en el proceso administrativo. Quizá pueda aducirse como disculpa de estos esforzados defensores de la Administración, tan pocos en número para tanta tarea, el desmedido trabajo que pesa sobre sus hombros.

## V

Esperamos, pues, que la doctrina de las Ss de 6 y 17 de marzo y 7 de junio de 1965 sea superada y se vuelva a la buena doctrina de las Ss de 16 y 29 de noviembre de 1961 y 25 de enero de 1964.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ.

Catedrático de Derecho Administrativo.

