

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2918-2005.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la Sentencia, desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad, que he redactado según las directrices impartidas por el Pleno.

En mi opinión, en virtud de los argumentos que reflejé a lo largo de las deliberaciones y que expongo a continuación, la cuestión debió ser estimada.

La presente cuestión de inconstitucionalidad proporcionaba una excelente ocasión para continuar precisando la arraigada línea jurisprudencial sobre la incompatibilidad con el art. 24.1 CE de la interpretación judicial de normas procesales que cerraban el paso a la jurisdicción de acciones impugnatorias frente a desestimaciones producidas por silencio administrativo. Jurisprudencia que se extiende durante casi tres décadas, a partir de la STC 6/1986, de 21 de enero, cuando todavía estaban vigentes la Ley de procedimiento administrativo de 1958 y la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, y que este Tribunal confirmó después en la STC 14/2006, de 16 de enero, cuando ya se habían promulgado la Ley de procedimiento administrativo de 1992 y su reforma de 1999 y la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998.

No deja de causar perplejidad contemplar cómo queda ahora truncada esa línea jurisprudencial con la fundamentación y el fallo de la mayoría del Pleno, que se basa en una interpretación de la legalidad ordinaria que no solo no le corresponde efectuar a este Tribunal, sino que además resulta a mi juicio dogmáticamente asistemática y ciertamente sorpresiva para el conjunto de los operadores jurídicos.

Para fundamentar mi postura comenzaré exponiendo mi discrepancia con la referida interpretación de la legalidad ordinaria, y después señalaré los argumentos por los que, a mi juicio, debió estimarse la cuestión de inconstitucionalidad.

1. La Sentencia de la que discrepo fundamenta la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad en una interpretación de la legalidad ordinaria que en absoluto le corresponde realizar a este Tribunal. En la abundante jurisprudencia emanada hasta la fecha en numerosos recursos de amparo, este Tribunal siempre tuvo la cautela de no proceder a interpretar la norma procesal y de limitarse a combatir aquellas interpretaciones de la legalidad ordinaria adoptadas por los órganos judiciales que, por su rigorismo, impedían proteger el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos perjudicados por una desestimación por silencio. Así, en la STC 14/2006 dijimos que “es evidente que este Tribunal, a riesgo de excederse en el ejercicio de su jurisdicción, no es el encargado de indicar cuál deba ser la interpretación válida del mencionado art. 46.1 de la Ley jurisdiccional de 1998” (FJ 4). Pues bien, a pesar de que la posición de este Tribunal es bien distinta en el proceso de amparo y en el de control de constitucionalidad de la Ley, como es el caso de la presente cuestión de inconstitucionalidad, donde se trata de enjuiciar en abstracto el precepto legal cuestionado y no de revisar una concreta aplicación judicial del precepto, la Sentencia de la mayoría cruza el umbral de la interpretación de la legalidad ordinaria y determina cuál debe ser la interpretación válida del art. 46.1 LJCA: “se puede entender que, a la luz de la reforma de 1999 de la Ley 30/1992, la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el art. 46.1 LJCA”. Toda la argumentación que se desarrolla en el fundamento jurídico 5 para descartar la vulneración del art. 24.1 CE es pura y simplemente una interpretación de la legalidad ordinaria y no un examen del precepto a la luz de las exigencias del art. 24.1 CE.

Además, la interpretación que se realiza por la mayoría en el presente caso resulta ser dogmáticamente la interpretación que realiza la mayoría en el presente caso resulta ser dogmáticamente asistemática. Contempla la reforma de 1999 de la Ley 30/1992 desde una perspectiva muy estrecha, perdiendo la necesaria visión de conjunto, y confunde la definición de la naturaleza jurídico-material del silencio administrativo con la cuestión procesal de su régimen de impugnación.

Es evidente que la voluntad del legislador de la LJCA de 1998 fue establecer un plazo de ejercicio de la acción contencioso-administrativa que fuera común tanto frente a los efectos del silencio positivo como frente a los efectos del silencio negativo. El hecho de que, en 1999, el legislador volviera a modificar su concepción sobre la naturaleza jurídico-material de los

efectos del silencio negativo, abandonando la novedosa concepción de acto administrativo de contenido denegatorio para retornar a la tradicional de mera ficción legal, no significa que pretendiese sustraerse esa ficción al régimen común de impugnación, ya previsto en la LJCA de 1956 y que mantuvo la LJCA de 1998. Nada en la Exposición de Motivos o en el articulado de la Ley 4/1999 proporciona sustento a la interpretación de que el legislador hubiera querido sin decirlo -esto es, implícitamente- suprimir el plazo de ejercicio de la acción impugnatoria con respecto al silencio negativo. Esa interpretación, que no comparto, obvia los plazos de los recursos administrativos que establece la propia Ley 4/1999.

En efecto, la propia Ley 4/1999 que reconfigura el silencio negativo como una mera ficción legal regula los plazos de su impugnación en vía administrativa, y lo hace de manera distinta a la versión inicial de la Ley 30/1992, distinguiendo entre un plazo de recurso frente a los actos expesos y un plazo de recurso -mucho más largo- cuando no existe un acto expeso (cfr. arts. 115.1 y 117.1 LPC en la versión de la Ley 4/1999). Ello evidencia que ambos planos estaban netamente diferenciados para el legislador de la reforma de 1999, el cual no vio incoherencia o incompatibilidad alguna en establecer el carácter de mera ficción del silencio negativo, por una parte, y el mantenimiento de la sujeción de su impugnación a plazos de caducidad tanto en la vía administrativa como en la vía contencioso-administrativa, por otro.

Tampoco el argumento de la expresión “acto presunto” que se contiene en el art. 46.1 LJCA, al que se aferra la interpretación de legalidad ordinaria de la Sentencia de la que discrepo, resulta determinante. La misma expresión pervive también, de forma anómala, en el art. 117.1 LPC tras la reforma de 1999, lo cual, si algo pone de manifiesto, es que el desajuste normativo entre el art. 46.1 LJCA y la reforma de 1999 no puede tener la trascendencia que le otorga la Sentencia de la mayoría. Por otra parte, también este Tribunal Constitucional ha utilizado la expresión “actos desestimatorios presuntos” -por tanto, incurriendo en la misma incorrección técnica que el legislador y a la que la Sentencia de la mayoría pretende anudar tan importantes consecuencias jurídicas- precisamente en el contexto de su doctrina sobre el cómputo del plazo de ejercicio de la acción contencioso-administrativa prevista en el art. 46.1 LJCA (SSTC 106/2008, de 15 de septiembre, FJ 6; 117/2008, de 13 de octubre, FJ 2; 149/2009, de 17 de junio, FJ 2; y 11/2011, de 28 de febrero, FJ 7).

Pero, lo que es aún más grave, la interpretación asistemática de la legalidad ordinaria que postula la Sentencia de la mayoría conduce indirectamente a eliminar incluso la posibilidad de impugnación del silencio negativo, pues, si este no tiene cabida entre los “actos presuntos” a los efectos del plazo previsto del art. 46.1 LJCA, lógicamente tampoco podrá tener cabida entre los “actos expresos y presuntos” contra los que se puede interponer el recurso contencioso-administrativo (art. 25 LJCA), por lo que, al no poder tampoco reconducirse a la vía de hecho o la inactividad de la Administración (cfr. art. 29 LJCA), se producirá el paradójico resultado de que, según el razonamiento de la Sentencia de la mayoría, los efectos del silencio negativo vendrían a constituir una actividad administrativa inimpugnable. En suma, para salvar la eventual incompatibilidad del art. 46.1 LJCA con el art. 24.1 CE se habría provocado, a través de la referida interpretación, una situación radicalmente incompatible con dicho precepto. Esta es la prueba definitiva del carácter asistemático de la interpretación de la legalidad ordinaria que sustenta la Sentencia de la mayoría.

2. Tampoco creo que contribuya a la seguridad jurídica efectuar ahora, de forma sorpresiva, una interpretación del art. 46.1 LJCA que se desmarca abiertamente de la interpretación que este Tribunal ha venido aceptando con naturalidad desde la STC 14/2006, de 16 de enero, en adelante, en su consolidada doctrina sobre el cómputo del plazo para impugnar desestimaciones producidas por silencio administrativo. Este Tribunal ha partido siempre de la interpretación del art. 46.1 LJCA que subyacía a las Sentencias recurridas en amparo y que, por tanto, era la que los propios órganos judiciales le proporcionaban -esto es, que el plazo de seis meses establecido en el citado precepto es aplicable al ejercicio de la acción impugnatoria frente a las desestimaciones producidas por silencio- y nunca ha opuesto desde el punto de vista constitucional reparo alguno a ese entendimiento ni ha considerado que no fuese una exégesis racional del ordenamiento (SSTC 14/2006, de 16 de enero, FJ 3; 175/2006, de 5 de junio, FJ 3; 186/2006, de 19 de junio, FJ 3; 243/2006, de 24 de julio, FJ 5; 279/2006, de 9 de octubre, FJ 2; 32/2007, de 12 de febrero, FJ 2; 40/2007, de 26 de febrero, FJ 3; 239/2007, de 10 de diciembre, FJ 3; 3/2008, de 21 de enero, FJ 2; 72/2008, de 23 de junio, FJ 4; 106/2008, de 15 de diciembre, FJ 6; 117/2008, de 13 de octubre, FJ 2; 175/2008, de 22 de diciembre, FJ 4; 59/2009, de 9 de marzo, FJ 4; 149/2009, de 17 de junio, FJ 2; 2007/2009, de 25 de noviembre, FJ 4; a las que hay que añadir la STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 11, que resolvía una cuestión de inconstitucionalidad sobre una cuestión próxima). Pues bien, ahora resulta que la interpretación de la legalidad ordinaria acogida unánimemente

por los órganos judiciales que adoptaron las resoluciones judiciales controvertidas y que, de forma pacífica, hemos dado por buena en tantos pronunciamientos no era una exégesis racional del ordenamiento. Puedo anticipar y comprender el desconcierto que nuestro fallo provocará en los operadores jurídicos y, de forma más inmediata, en el órgano judicial promotor de la cuestión y en las partes que han comparecido en el presente procedimiento, el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, pues todos ellos coincidían en entender que el plazo de seis meses previsto en el art. 46.1 LJCA era aplicable a la impugnación de las desestimaciones producidas por silencio negativo y no contemplaban otra interpretación.

3. Por otro lado, la interpretación de la legalidad ordinaria en la que se basa la Sentencia de la mayoría difícilmente puede considerarse que sea -como se afirma- “en parte coincidente” con la que mantiene la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en diversas sentencias. En todas y cada una de ellas de las sentencias que menciona la Sentencia de la que discrepo, el Tribunal Supremo asume siempre la existencia de un plazo de caducidad para la impugnación de las desestimaciones por silencio, planteándose el problema de determinar el inicio del cómputo de dicho plazo. Precisamente en la que se considera Sentencia de referencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, STS 269/2004, de 23 de enero, se concluye que “en tanto las Administraciones Públicas no informen a los interesados de los extremos a que se dicho precepto se refiere [art. 42.4, párrafo segundo, LPC] los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr. En el supuesto que decidimos no se ha producido esta notificación, razón por la que el plazo para la interposición del recurso contencioso no ha comenzado”. Es cierto que esta sentencia, después de señalar que lo dicho en el fundamento jurídico tercero “constituye el fundamento básico de la decisión” que adopta, realiza posteriormente algunas afirmaciones adicionales, entre las cuales se encuentra la de “[q]ue la remisión que el artículo 46.1 de la Ley Jurisdiccional hace al acto presunto, no es susceptible de ser aplicada al silencio negativo, pues la regulación que del silencio negativo se hace en la L.R.J.A.P. y P.C. lo configura como una ficción y no como un acto presunto”. Sin embargo, esta aislada y escueta afirmación, que no se justifica en la sentencia y que no es congruente con su *ratio decidendi*, no la considera la propia Sentencia como “el fundamento básico de la decisión”, el cual se encuentra en el fundamento jurídico tercero y, como ya he indicado, discurre por un derrotero totalmente distinto del pretendido por la Sentencia de la mayoría. Y por si fuera poco, justamente a los criterios contenidos en ese fundamento jurídico tercero y a la coincidencia que implica con nuestra jurisprudencia

reiterada se ha referido expresamente este Tribunal Constitucional en hasta dos ocasiones (SSTC 14/2006, de 16 de enero, FJ 4; y 27/2007, de 12 de febrero, FJ 5).

Asimismo, tres de las Sentencias mencionadas rechazan la apreciación de la extemporaneidad efectuada por la sentencia de instancia con fundamento en la interpretación tradicional de que la situación de las desestimaciones por silencio debe al menos equipararse a los supuestos de notificación defectuosa (SSTS 2024/2006, de 21 de marzo; 4384/2007, de 30 de mayo; y 1600/2009, de 31 de marzo). Y en la otra sentencia mencionada se rechaza la apreciación de la extemporaneidad efectuada por la sentencia de instancia por considerar que el plazo de recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio de la solicitud no era el contemplado en el art. 44 LJCA, sino el previsto en el art. 46.1 LJCA (STS 1978/2013, de 17 de abril).

4. Como he indicado al principio, la presente cuestión de inconstitucionalidad proporcionaba a mi juicio una excelente ocasión para continuar desarrollando nuestra jurisprudencia. El elevado número de recursos de amparo que este Tribunal se ha visto obligado a resolver, protegiendo a los ciudadanos frente a distintas inadmisiones de demandas contencioso-administrativas en aplicación del art. 46.1 LJCA, no dejaba de ser indicativo de que precisamente el problema constitucional de fondo no radica en la interpretación mantenida por los Tribunales contencioso-administrativos, sino en la propia ley aplicada, cuyo contenido era el que conducía una y otra vez a la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su núcleo más importante, el acceso a la jurisdicción. La presente cuestión de inconstitucionalidad nos obligaba a realizar por primera vez un enjuiciamiento abstracto del art. 46.1 LJCA, que le compete en exclusiva a la jurisdicción constitucional; enjuiciamiento que no puede ser eludido ni suspendido por el desarrollo de interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria que minimicen los efectos perniciosos de una aplicación literal del precepto. El resultado de ese enjuiciamiento abstracto habría tenido que conducir, como indicaré, a modular algunas de las consecuencias -a mi juicio- poco razonables que resultaban de nuestra doctrina sobre el cómputo de los plazos para impugnar las desestimaciones por silencio.

Así pues, lo que estrictamente debíamos resolver en este proceso constitucional era si el establecimiento de un plazo de caducidad específico para la impugnación del “acto presunto” como el que se recoge en el art. 46.1 LJCA es o no conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la justicia (art. 24.1 CE). A continuación resumo los puntos

básicos de mi postura al respecto, tal como defendí en las deliberaciones.

a) En primer lugar, desde la perspectiva constitucional no considero objetable el hecho de que el legislador señale un plazo de caducidad para el acceso a la jurisdicción. De acuerdo con nuestra doctrina, que reiteramos en la STC 138/2005, de 26 de mayo, “el establecimiento de un plazo de caducidad de la acción, como tal presupuesto procesal establecido en aras del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no vulnera en sí mismo el derecho a la tutela judicial efectiva siempre que el legislador habilite unos plazos suficientes y adecuados en orden a hacer valer los derechos e intereses legítimos ante los Tribunales, de manera que su tutela no resulte imposible por insuficiencia del plazo concedido al efecto (SSTC 77/2002, de 8 de abril, FJ 3; 126/2004, de 19 de julio, FJ 3; y 44/2005, de 28 de febrero, FJ 3)”.

El mismo criterio debe regir para la impugnación de las estimaciones o desestimaciones producidas por silencio administrativo contemplados por el precepto legal cuestionado, como implícitamente se desprende de la abundante jurisprudencia de este Tribunal relativa a la aplicación de los plazos de caducidad para la impugnación de las desestimaciones por silencio, a la que ya se ha hecho referencia. El establecimiento de un plazo de caducidad de impugnación de lo que no constituye acto expreso, establecido en aras del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no vulnera en sí mismo el derecho a la tutela judicial efectiva, siempre que el legislador habilite unos plazos suficientes y adecuados en orden a hacer valer los derechos e intereses legítimos ante los Tribunales.

b) En cuanto a si la concreta regulación del plazo de impugnación de las estimaciones o desestimaciones producidas por silencio administrativo que se prevé en el art. 46.1 LJCA respeta el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, la cuestión puede descomponerse en dos elementos, la duración del plazo en sí y la fijación del inicio de ese plazo.

Desde la estricta perspectiva constitucional, no considero que un plazo de impugnación de seis meses para las estimaciones o desestimaciones producidas por silencio, que es tres veces superior al relativo a los actos administrativos expresos, sea insuficiente y constituya por ello un obstáculo irrazonable o excesivo en el acceso a los Tribunales por parte de los interesados. En el amplio ámbito de libertad con que cuenta el legislador en la definición o la determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, puede considerarse que en el

establecimiento del plazo se han tenido en cuenta de forma ponderada los diversos intereses en juego, fijándose un periodo temporal suficiente, acorde con la dificultad procesal propia de la impugnación de las estimaciones y desestimaciones producidas por silencio, para que los posibles interesados afectados por los efectos que produce el silencio administrativo puedan ejercitar su derecho a obtener la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y obtener así una resolución judicial sobre la adecuación a Derecho de la correspondiente actuación administrativa.

c) Donde sí aprecio un problema de compatibilidad con el art. 24.1 CE es en el *dies a quo* del citado plazo de impugnación que fija el inciso cuestionado del art. 46.1 LJCA. Efectivamente el precepto establece que el plazo de seis meses comienza a correr, para el solicitante y para otros posibles interesados, “a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto”. En este punto es donde el precepto resulta contrario a la Constitución, en cuanto que opera como obstáculo para el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o de los posibles interesados en reaccionar en la vía jurisdiccional frente a los efectos del silencio. La previsión legal no ha tomado en cuenta la situación de quienes desconocen la producción de los efectos del silencio y el sentido de éste, como si pudiera presumirse que todo ciudadano deba conocer los plazos del silencio y sus efectos.

Nuestra doctrina viene exigiendo de forma reiterada, por un lado, que los plazos de caducidad establecidos por las leyes se computen a partir de la fecha en la que la persona haya tenido efectivo conocimiento de las circunstancias que determinan el nacimiento de la acción que se pretende ejercitar (SSTC 220/1993, de 30 de junio; 11/2005, de 31 de enero; 12/2005, de 31 de enero; 138/2005, de 26 de mayo; y 18/2009, de 26 de enero). Por otro lado, nuestra jurisprudencia ha calificado de contradictoria, al igual que el órgano judicial promotor de la cuestión, la vigente regulación legal de la situación de quien ve frustradas sus pretensiones por la inactividad de la Administración (STC 14/2006, FJ 5).

En efecto, en los actos defectuosamente notificados la notificación no surte efectos sino cuando el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o interponga cualquier recurso que proceda (art. 58.3 LPC), lo que en definitiva supone dejar a la disponibilidad del interesado darse por notificado del acto, momento a partir del cual comienza a contar el plazo prefijado legalmente. De manera que será el conocimiento del interesado, que se demuestra a partir de su actuación, la que determine el *dies a quo* del plazo del inciso primero del art. 46.1 LJCA, con la consecuencia de que la decisión de la

Administración será vulnerable por tiempo ilimitado, o al menos no limitada legalmente de forma taxativa. Sin embargo, cuando transcurre el plazo máximo para resolver sin que se produzca resolución expresa surgen los efectos legalmente previstos del silencio administrativo, por lo que la vulnerabilidad de la Administración queda taxativamente demarcada en el tiempo, limitada a seis meses a contar inexorablemente “a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto” (art. 46.1, segundo inciso, LJCA). No se prevé aquí margen alguno para la disponibilidad del *dies a quo* por el administrado. Tal diferencia de regulación es de difícil explicación lógica desde la perspectiva no solo de la armonía del sistema, sino también de los valores constitucionales y del propio sentido de la institución del silencio administrativo.

Resulta incoherente la diferencia patente de las situaciones referidas. Cuando se cumple la obligación de resolver de forma expresa pero la notificación correspondiente es defectuosa, por no contener la indicación de los recursos que procedan, se admite una vulnerabilidad de la Administración ilimitada por cuanto que el inicio del *dies a quo* del plazo de impugnación queda virtualmente en manos del propio interesado; en cambio, el incumplimiento de la obligación de resolver, que causa mayor zozobra jurídica a los interesados que la práctica de una notificación defectuosa y que, según nuestra doctrina, vulnera la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) así como los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE, conduce a una situación en la que el plazo de acceso a la justicia transcurre inexorablemente por mandato legal, sin atender en modo alguno a si los interesados han realizado o no actuaciones que supongan conocimiento de la producción de los efectos del silencio y del sentido, estimatorio o desestimatorio, de tales efectos. Esta diferencia de tratamiento no puede considerarse acorde con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE.

En definitiva, el juego del inciso segundo del art. 46.1 LJCA, en combinación con la normativa específica que fija el momento en el que se producen los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio, determina que el *dies a quo* del plazo de seis meses se active de forma automática e inexorable, con independencia de que el solicitante u otros posibles interesados tengan conocimiento de la producción de los efectos y del sentido del silencio, o hayan realizado actuaciones que supongan conocimiento de los mismos.

Es cierto que en determinados casos el solo transcurso del tiempo, mediando o no una

comunicación específica de la Administración como la regulada en el art. 42.4, párrafo segundo, LPC, será dato suficiente que permita a algunos particulares advertir la producción de los efectos del silencio y del sentido de sus efectos y preparar en plazo el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Pero en otros supuestos el mero conocimiento del transcurso del tiempo será por sí mismo insuficiente. Son estos casos los que exigen que el *dies a quo* se determine no de forma automática según la fecha de producción legal de los efectos del silencio, sino por referencia al momento en que el particular adquiere efectivo conocimiento de, al menos, los dos datos ineludibles para sustanciar su pretensión impugnatoria, esto es, la fecha de la producción de los efectos del silencio y el sentido de éste.

Como ya indicó el Tribunal Constitucional en otro contexto en la antes citada STC 12/2005 (FJ 3), también aquí debe destacarse que el desconocimiento de la producción de los efectos y del sentido del silencio administrativo, en cuanto presupuesto ineludible para el acceso a la jurisdicción por el solicitante o por cualquier otro interesado, no puede atribuirse a una hipotética falta de diligencia imputable a los administrados en cuestión, pues no cabe hablar de una carga que grave a éstos con la obligación de conocer la producción de tales efectos. Tal conocimiento debe ser facilitado por la propia Administración, pues así lo garantiza la Ley desde el momento en que el art. 42.4, párrafo segundo, LPC impone a la Administración el deber de informar a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, así como, en su caso, la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

d) Debe recordarse, por último, que una firme línea jurisprudencial de este Tribunal viene afirmando que “las normas que establecen plazos para la realización de trámites procesales suponen el reconocimiento del derecho a disponer del correspondiente plazo en su totalidad” (SSTC 222/2003, de 15 de diciembre, FJ 4; 159/2007, de 2 de julio, FJ 2; y 76/2012, de 16 de abril, FJ 3). Lo cual conlleva que las resoluciones judiciales que producen como resultado final una reducción del correspondiente plazo legal, convirtiendo “en impracticable el citado derecho a disfrutar del plazo en su integridad”, vulneran el derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), por el desproporcionado sacrificio que comportan (SSTC 64/2005, de 14 de marzo, FJ 3; 239/2005, de 26 de septiembre, FJ 2; 25/2007, de 12 de febrero, FJ 2; y 179/2007, de 10 de septiembre, FJ 2).

Como reitera la propia Sentencia de la que discrepo, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas normas que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, y asimismo por la imposición de condiciones o consecuencias meramente limitativas o disuasorias del ejercicio de las acciones o de los recursos legalmente establecidos (SSTC 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3; 73/1996, de 30 de abril, FJ 4; y 138/2005, de 26 de mayo, FJ 4).

Pues bien, en el presente caso debimos concluir que el art. 46.1 LJCA cercena el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o terceros interesados que accedan de forma tardía al conocimiento de la producción de los efectos del silencio, tardanza que puede en algunos casos superar los seis meses desde que se producen dichos efectos. Esta limitación del derecho a la tutela judicial efectiva no guarda proporcionalidad con la finalidad perseguida de dotar de seguridad jurídica a las relaciones entre la Administración y los interesados. Por todo ello, la Sentencia debió estimar la cuestión de inconstitucionalidad.

5. Considero que, con la argumentación expuesta, se habría recuperado lo verdaderamente relevante desde la perspectiva del acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE): que no es el número o la gravedad de los incumplimientos en que la Administración incurre por no resolver -pues el art. 24.1 CE no es el lugar para disciplinar a la Administración por esos u otros incumplimientos-, sino si al interesado se le puede exigir que reaccione en un determinado plazo de tiempo cuando no tiene pleno conocimiento de aquello que podría impugnar jurisdiccionalmente.

No es función de este Tribunal establecer cuál sea el sistema de solución o la interpretación más garantista (que algunos pueden estimar que consiste en la ausencia de plazo de recurso frente a las desestimaciones por silencio) sustituyendo de esa manera al legislador. Nuestra función se limita a verificar si la regulación elegida por el legislador se atiene al mínimo exigible constitucionalmente.

Evidentemente la interpretación de la legalidad ordinaria que efectúa la Sentencia de la que discrepo, no le impedirá al legislador estatal intervenir para confirmarla o para rechazarla,

si considera que no refleja su visión sobre la necesaria articulación de los distintos intereses públicos en presencia.

Madrid, a diez de abril de dos mil catorce.