

**LA OBLIGACION DE LA ADMINISTRACION
DE CONTESTAR A UNA PETICION IMPIDE
ESTIMAR SU ALEGACION DE PRESCRIPCION
DEL CREDITO**
**(Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo
de 1988, confirmada por la Sentencia de la Sala
de Revisión de 4 de octubre de 1989)**

I

La obligación de la Administración de contestar las peticiones que le dirigen los administrados está claramente establecida en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (art. 94), obligación que permanece sin perjuicio del derecho del administrado de estimar, a través de la previa denuncia de la mora y transcurso del plazo de tres meses, que la no contestación es negativa de su petición a fin de poder, frente a tal negativa por silencio, acceder a la revisión judicial para obtener de los Tribunales la revisión de tal acto negativo dictado por silencio. Pero este instituto del silencio, previa o no la denuncia de la mora (según se trate de una petición o un recurso administrativo), es sólo una ficción jurídica o una técnica para evitar que el principio de que sin acto a impugnar no es posible el acceso jurisdiccional, hoy en fundada crisis por las denegaciones de Justicia que con frecuencia conlleva (1), permita a la Administración impedir al administrado acceder a la revisión judicial.

Pero utilizar esta ficción es una mera facultad y no un deber jurídico del administrado para obtener, ante el silencio de la Administración, el acceso a la vía judicial, como establece el citado artículo 94, 2, de la Ley de Procedimiento administrativo; y su Exposición de motivos lo reafirma con inusitada claridad (2). Y así lo habría ya declarado la Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional de 1956, anterior a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (3). Y todo lo anterior es igualmente aplicable a la no contestación, por la Administración, de cualquier recurso administrativo.

(1) Anteproyecto de Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo. Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid.

(2) Epígrafe V: «Deducida alguna petición, reclamación o recurso ante la Administración cualquiera que sea la materia de que se trate, el interesado podrá considerar desestimada su petición al efecto de formular frente a esa denegación presunta el correspondiente recurso.»

(3) Epígrafe IV, 2: «Por ello, la Ley instituye un régimen general de silencio administrativo mediante el cual, transcurrido cierto plazo, puede presumirse por el interesado la existencia de un acto que le permita el acceso, si lo desea, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación con lo cual se restituye la figura del silencio administrativo al sentido que propiamente se le atribuyó originariamente, de garantía para los administrados frente a las demás de la Administración.»

Y es numerosísima la jurisprudencia que ha declarado, como corolario de tales principios, que la denuncia de mora es un simple derecho del administrado que puede ejercitar sin limitación de tiempo, que no puede comportar perjuicio alguno la espera de la resolución expresa, que permanece siempre la obligación de la Administración de contestar expresamente y que frente a la resolución expresa puede siempre el administrado, por tardía que sea, interponer los recursos legalmente procedentes; así —entre otras muchas— las sentencias de 18 de marzo de 1959 (1035/1959), 31 de octubre de 1964 (4380/1964), 16 de marzo de 1965 (1380/1965), 14 de diciembre de 1966 (1880/1966), 13 de marzo de 1969 (1300/1969) y 24 de febrero de 1988 (1489/1988).

II

El principio de la permanencia de la obligación de la Administración de contestar —siempre y en todo supuesto— la petición o recurso del administrado y el derecho de éste a esperar siempre, sin pérdida de derecho alguno, una resolución expresa no ha sido potenciado debidamente en el supuesto de prescripción de créditos frente a la Administración; es decir, en el supuesto de la prescripción —alegada por la Administración— ante una petición dirigida a ella exigiéndole el pago de un crédito, cuya petición inicial de pago fue presentada antes del plazo de cinco años (que es el término más frecuente de prescripción ante la Administración local y la Administración del Estado) o el que —en sustitución de éste— proceda en otros supuestos, pero cuya denuncia de mora fue presentada, ante el silencio de la Administración, después de transcurridos los cinco años posteriores a la petición inicial. En este supuesto procede inclinarse, conforme a la doctrina establecida por las sentencias del Tribunal Supremo y la de la Sala de Revisión que justifican estas notas, por la primacía de aquel principio de obligación de la Administración de contestar y de respeto —en consecuencia— del derecho del acreedor a exigir el crédito, en lugar de la primacía de la eficacia de la prescripción.

Las anteriores sentencias de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 15 de enero de 1982 (159/1982) y de 30 de mayo de 1983 (3463/1983) admitieron, aunque en supuestos no idénticos (como declaró la sentencia de la Sala de Revisión de 4 de octubre de 1989, que luego se comenta), la primacía de la prescripción, pero —en cambio— no declaran tal doctrina las dos sentencias del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1969 y 25 de noviembre de 1970 que cita la última de las dos citadas sentencias del Tribunal Supremo. Pero la ejemplar sentencia de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1988 (Ponente: Sr. Joaquín Salvador Ruiz-Pérez), que justifica estas notas, establece, revocando la sentencia apelada del Tribunal Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, la doctrina de que *no procede estimar la prescripción de un crédito que el administrado exigió formulando la petición inicial antes de los cinco años, pero denunció la mora a los cinco años y nueve meses de aquel escrito inicial, manifestando (2186/1988):*

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Que en esta apelación se impugna la Sentencia de la Sala 1.^a de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona que, con fundamentos en el hecho incontrovertido del transcurso de más de cinco años entre la fecha de 13 de marzo de 1979 en que presentó escrito solicitando el pago de las cantidades que son objeto de esta pretensión procesal, al Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet por obras realizadas y alcance de 14.893.726 pesetas, y la de 14 de diciembre de 1984 en que denunció la mora, estimó que se había producido la prescripción a tenor de lo preceptuado en el artículo 796, 1.2.º, de la Ley de Régimen Local vigente a la sazón, ya que entre las datas fijadas no se había producido ningún hecho que pudiera interrumpir el plazo prescriptivo, porque esta situación de inactividad representa una presunción de abandono que es necesario consolidar, más que por imperativos de justicia, según reconoce, por precisiones de seguridad jurídica.

SEGUNDO. Que la situación expresada en el apartado anterior no puede dar lugar a la prescripción decretada en la Sentencia recurrida, ante todo, *porque la pasividad que revela no es imputable al demandante que formuló su reclamación en tiempo hábil*, antes bien, debe atribuirse a la Administración que se mantuvo inactiva, incumpliendo la obligación de su incumbencia durante todo el plazo de tiempo transcurrido, consistente en emitir la resolución expresa que le había sido solicitada, *lo que en realidad impone un tratamiento jurídico distinto para el período anterior a la solicitud del recurrente que, de haber prolongado lo necesario, habría determinado la prescripción, y el que corrió desde que se dirigió a la Administración hasta la denuncia de la mora, durante el que permaneció incólume la imposición legal de producir la decisión expresa concerniente al acto administrativo postulado*, por aplicación de los preceptos 61 y 96.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, porque ni la denegación presunta ni la denuncia de la mora excluyen tampoco el deber del pronunciamiento administrativo expreso. Si se produjera la prescripción en estas circunstancias temporales podría darse, en una situación límite, el caso irracional y contradictorio de solaparse con una resolución expresa estimatoria de la solicitud o, en el supuesto de la decisión denegatoria, de producirse una nueva habilitación temporal para impugnarla en la vía jurisdiccional, posibilidades que no pueden avenirse con la racionalidad y la ordenada implantación de un iter procesal de lógico y razonable establecimiento.

TERCERO. Que sobre lo expuesto, hay que considerar también que *la prescripción decretada*, dejando a un lado el estudio y la decisión de la procedencia o repulsa de lo reclamado que constituye el fondo del asunto, *habría primado una actitud de pasividad y de incumplimiento de deberes colocando a la Administración en posición más favorable que aquella que habría de corresponderle de haberse mostrado más diligente y cumplidora*, en perjuicio del administrado, porque se dejó sin considerar ni

decidir la realidad de un derecho alegado, en razón de una apariencia meramente formal y erróncamente construida; cuando es así que *el régimen de silencio administrativo, que no exonera a la Administración de sus deberes, constituye sólo una construcción jurídica de verdadera ficción legal, proyectada en beneficio y garantía del particular interesado, para ofrecerle el acceso a la vía jurisdiccional, superando los efectos de posibles actitudes omisivas disuasorias por parte de la Administración, para aliviarle el daño de largas esperas y proporcionarle un aceptable grado de atención y asistencia. De aquí que, sobre todo en estos supuestos, la institución prescriptiva deba ser interpretada con sentido restrictivo y favorable a la satisfacción de los derechos del ciudadano que propenden, ante todo; a la obtención de un pronunciamiento que contemple el fondo de su reclamación, para que resulte así más efectiva la tutela jurisdiccional que estatuye el artículo 24.1 de la Constitución Española.*

CUARTO. Que para entrar en el fondo de la cuestión debatida, ampliamente argumentada por las partes contendientes, hay necesidad de sentar las siguientes premisas: Que la Empresa...

(todos los subrayados son nuestros.)

Esta sentencia fue confirmada por la sentencia de la Sala de revisión de 4 de octubre de 1989 (Ponente: Sr. Vicente Conde Martín e Hijos) que (4), aún cuando no aporta propiamente nuevos fundamentos a la tesis de la citada sentencia del Tribunal Supremo apelada en revisión, la de 21 de marzo de 1988, desestima el recurso extraordinario de revisión y declara que la doctrina de la sentencia apelada no es contraria a la establecida por las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de enero de 1982 y de 19 de septiembre de 1986, en las que se fundó tal recurso de revisión, dado que ambas contemplaron supuestos no idénticos; en relación a la sentencia de 15 de enero de 1982 declara que no examinó ni ponderó el «tiempo transcurrido entre la reclamación y la denuncia de mora»; y en relación a la sentencia de 19 de septiembre de 1986 declara que la misma «no aborda la cuestión de si el tiempo transcurrido entre reclamación y ulterior denuncia de mora es eficaz o no respecto a la prescripción o si la pendencia de una reclamación sin resolver dilata su efecto interruptivo de la prescripción durante todo el tiempo en el que la Administración se mantiene en la situación de incumplimiento de su deber de resolución expresa (art. 94, 3, Ley de procedimiento administrativo)».

III

La doctrina de las indicadas dos sentencias debe ser acogida con satisfacción por su manifiesta conformidad dogmática.

(4) Esta sentencia no ha sido hallada publicada en el *Repertorio de Jurisprudencia* de la Editorial Aranzadi.

En primer lugar, porque siendo fundamental el principio del deber de la Administración de contestar las peticiones de los administrados y el correlativo derecho del administrado a obtener una resolución expresa, si tal obligación de la Administración no pudiera oponerse a la prescripción carecería de objeto en uno de sus contenidos más esenciales.

En segundo lugar, porque la prescripción descansa en la presunción de que la no exigencia de un derecho durante cierto tiempo presupone el abandono del derecho, pero tal consecuencia de pérdida del derecho no es justo atribuirle a quien confía, con pleno derecho, en una resolución que resuelva su petición.

En tercer lugar, porque, como expone la referida sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1988, de no estimarse la posibilidad de que el administrado pueda, en cualquier momento y aún después de transcurridos cinco años de la petición inicial (siempre que ésta se hubiera presentado antes del transcurso de los cinco años), denunciar la mora con eficacia jurídica plena, se podría producir la absurda situación jurídica de que, permaneciendo la obligación de la Administración de contestar a la petición, ésta podría y jurídicamente debería producirse y, entonces, podría el administrado acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa conforme al derecho que le reconocen expresamente los artículos 94, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo y el artículo 58, 4 de la Ley Jurisdiccional de 1956. Por tanto, también en esta posibilidad jurídica, que resulta de la eficacia de derechos reconocidos, impide aceptar legalmente la prescripción alegada por la Administración.

En cuarto lugar, porque el administrado ostenta el derecho a exigir de la jurisdicción contencioso-administrativa que condene a la Administración a que se pronuncie sobre el fondo (derecho claramente reconocido por el artículo 94, 2, de la Ley de Procedimiento administrativo) sin posible admisión de la prescripción, ya que la petición inicial se efectuó antes de los cinco años, frente a cuyo acto puede alzarse en vía judicial impugnando tal declaración de fondo, con lo que por economía procesal, es obligado que el Tribunal, como efectuó ya en tales sentencias, se pronuncie estimando o desestimando la cuestión de fondo y sin tener en cuenta la alegación de la prescripción.

Por último, es numerosa la jurisprudencia que ha declarado que la prescripción debe interpretarse restrictivamente, bastando citar las sentencias de 18 de febrero de 1986 (1599/1986), de 16 de diciembre de 1971 (5091/1971), ésta referida a una obra pública y la sentencia de 3 de noviembre de 1980 (4255/1980).

Tomás POU VIVER

