



Roj: **STS 1813/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1813**

Id Cendoj: **28079130022023100130**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **03/05/2023**

Nº de Recurso: **4792/2021**

Nº de Resolución: **539/2023**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ, Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 2ª, 15-04-2021 (rec. 1422/2018),
[ATS 5750/2022](#),
[STS 1813/2023](#)**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 539/2023

Fecha de sentencia: 03/05/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4792/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/04/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4792/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 539/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. José Antonio Montero Fernández, presidente

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D.ª Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 3 de mayo de 2023.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados que figuran indicados al margen, el recurso de casación nº **4792/2021**, interpuesto por la procuradora doña Yolanda Borreguero Font, en nombre y representación de **DON Luis Andrés**, contra la sentencia de 15 de abril de 2021, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en el recurso nº 1422/2018. Han comparecido como recurridos el Abogado del Estado y el Letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostentan de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ESTADO** y de la **JUNTA DE ANDALUCÍA**, respectivamente.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.

1. Este recurso de casación tiene por objeto la mencionada sentencia de 15 de abril de 2021, en que se acuerda, literalmente, lo siguiente:

"[...] 1º) Que declaramos inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Luis Andrés contra las desestimaciones presuntas, por parte del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía, de las reclamaciones tramitadas con los números NUM015, NUM000 y NUM001, y NUM002, NUM003, NUM004, NUM005, NUM006 NUM025, NUM007 y NUM008.

2º) Que desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Luis Andrés contra las desestimaciones presuntas, por parte del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía, de las reclamaciones tramitadas con los números NUM009 y NUM010 [...]."

SEGUNDO.- Preparación y admisión del recurso de casación.

1. Notificada dicha sentencia a las partes, la procuradora Sra. Borreguero Font, en nombre del citado recurrente, presentó escrito de 12 de junio de 2021, de preparación de recurso de casación.

2. Tras justificar los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la sentencia, se identifican como normas jurídicas infringidas:

2.1. Los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución Española.

2.2. Los artículos 25 a 30, 40.3, 41, 42, 48.3, 48.4, 49, 50, 51.1.c), 51.4, 51.5, 54.1, 56, 57, 58, 59, 60.3, 62, 67, 69.c) y 128.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

2.3. Los artículos 96, 97, 99.7, 104, 107.1, 110.2, 1 11.1, 112.1, 150.1. a), 150,6. a), 167.3.c) y 240.1 de la Ley General Tributaria (LGT).

2.4. El artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

2.5. Los artículos 70 y 71 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (RGR).

2.6. Los artículos 13, 14 y 40 a 46, así como la Disposición adicional primera.2.a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

2.7. Los arts. 248 y 267.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

3. La Sala *a quo* tuvo por preparado el recurso de casación mediante auto de 21 de junio de 2021, que ordenó el emplazamiento de las partes para comparecer ante este Tribunal Supremo. La procuradora Sra. Borreguero Font ha comparecido el 21 de julio de 2021, como recurrente; y el Abogado del Estado y el Letrado de la Junta de Andalucía, ambos como recurridos, lo han hecho el 26 de julio de 2021 y el 9 de septiembre de 2021, respectivamente, todos en el plazo de 30 días del artículo 89.5 LJCA.

TERCERO.- Interposición y admisión del recurso de casación.



1. La sección primera de esta Sala admitió el recurso de casación en auto de 20 de abril de 2022, en que aprecia la concurrencia del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en estos literales términos:

"[...] Determinar si procede declarar la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo por falta de agotamiento de la vía administrativa ex artículo 69.b), en relación con el 25.1 LJCA, cuando el objeto del mismo fuera una resolución presunta, al no haber dictado acto expreso la administración en el plazo previsto en la normativa de aplicación y, en particular, cuando se impugne una desestimación presunta de una reclamación económico administrativa que por razón de la cuantía hubiera sido susceptible de ser recurrida en alzada ante el Tribunal Económico Administrativo Central.

Aclarar qué conducta resulta exigible al recurrente que ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de una reclamación económico-administrativa, en caso de que la administración dicte resolución expresa, una vez iniciadas las actuaciones judiciales, en la que se indique que la misma no pone fin a la vía administrativa. En particular, si está obligado a desistir del recurso contencioso-administrativo y agotar la vía administrativa con la interposición del recurso procedente.

Precisar, en el caso de que la respuesta a la primera pregunta fuera afirmativa, cuál es la actuación que ha de llevar a cabo el órgano jurisdiccional. En particular, si debe dar traslado a la recurrente de la causa de inadmisibilidad de posible apreciación al tener conocimiento de la ulterior resolución expresa, a fin de que interponga el pertinente recurso y consiga el agotamiento de la vía administrativa, o si puede declarar la inadmisibilidad sin necesidad de hacer tal apercibimiento.

Por último, en caso de que quepa aceptar la última posibilidad descrita, si el órgano judicial en el auto o la sentencia que inadmita el recurso contencioso-administrativo debe reservar, en todo caso, el derecho al recurrente a interponer el recurso que proceda en la vía económico administrativa [...]."

2. La procuradora doña Yolanda Borreguero Font, en la reseñada representación, interpuso recurso de casación en escrito de 7 de junio de 2022, en el que se indica lo siguiente :

"[...] Solicitamos que la Sala anule, total o parcialmente, la sentencia recurrida en los siguientes términos:

a) Que anule el punto 1º del fallo recurrido en el que la Sala de instancia declara la inadmisibilidad del recurso respecto a la desestimaciones presuntas del Tribunal Económico administrativo Regional de Andalucía de las reclamaciones económico-administrativas números NUM015, NUM000 y NUM001, NUM002, NUM003, NUM004, NUM005, NUM006, NUM007 y NUM008 y, entrando en el fondo del asunto, anule los actos administrativos impugnados en dichas reclamaciones económico-administrativas así como la resolución de liquidación tributaria de la que traen causa dichos actos.

b) Que anule el punto 2º del fallo recurrido en el que la Sala de instancia desestima el recurso contencioso-administrativo respecto a las desestimaciones presuntas, por parte del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía, de las reclamaciones económico administrativas números NUM009 y NUM010 y, entrando en el fondo del asunto, anule los actos administrativos impugnados en dichas reclamaciones económico administrativas así como las resoluciones de liquidación y sanción tributarias de los que traen causa dichos actos [...]."

CUARTO.- Oposición al recurso de casación.

El Abogado del Estado, emplazado como recurrido en este recurso de casación, presentó escrito de oposición el 22 de julio de 2022, donde afirma:

"[...] En respuesta a la pretensión formulada de adverso, y en relación lógicamente a la única cuestión de interés casacional admitida solicitamos expresamente que, con retroacción de actuaciones, se anule el fallo impugnado declarando inadmisibile el recurso contra las resoluciones presuntas del TEARA en primera instancia (punto 1º de dicho fallo) y que, teniendo en cuenta la resolución expresa posterior de los mismos, interpretando los artículos a que se refiere el auto de admisión y concordantes, sin entrar en el fondo del asunto, se ponga en conocimiento de las partes la posible concurrencia de la causa de inadmisibilidad del recurso del artículo 69 c) LJCA, por falta de agotamiento de la vía administrativa y el posible desistimiento del recurso para agotar dicha vía con la formulación del recurso de alzada ante el TEAC.

Respecto a la cuestión relacionada con la desestimación del recurso, a la que se refiere el punto 2º del fallo, y que tiene que ver con las desestimaciones presuntas de las reclamaciones presuntas en única instancia, que se inadmita el recurso por su absoluta falta de conexión con la cuestión de interés casacional admitida [...]." El Letrado de la Junta de Andalucía, emplazado también como recurrido, presentó escrito de oposición el 19 de septiembre de 2022, donde pretende:



"[...] dicte Sentencia por la que desestime el recurso de casación en cuanto a las cuestiones del mismo ligadas a la apreciación del interés casacional objetivo según el auto de admisión de 20 de abril de 2022 y se inadmita en cuanto al resto de cuestiones del recurso de casación interpuesto de contrario, y mantenga, en definitiva, la Sentencia de 15 de abril de 2021 ; y, subsidiariamente, para el caso eventual de estimación del recurso de casación en cuanto a las cuestiones del mismo ligadas a la apreciación del interés casacional objetivo según el auto de admisión de 20 de abril de 2022, proceda a la retroacción de actuaciones para que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sede de Sevilla resuelva en la forma que proceda una vez decretada la admisión del recurso contencioso-administrativo [...]"

QUINTO.- Vista pública y deliberación.

Esta Sección Segunda no consideró necesaria la celebración de vista pública - artículo 92.6 LJCA-, quedando fijada la deliberación, votación y fallo de este recurso el 25 de abril de 2023, día en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que seguidamente se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.

El objeto de este recurso de casación consiste, desde el punto de vista del examen de la cuestión sobre la que se proyecta el interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en la posibilidad de declarar la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo, por falta de agotamiento de la vía administrativa - artículo 69.c), en relación con el 25.1 LJCA-, en caso de desestimación presunta por silencio, cuando, por razón de la cuantía, la resolución -aquí no dictada- habría sido susceptible de recurso de alzada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, pregunta que conlleva la resolución de otras cuestiones relacionadas o concomitantes con la anterior.

SEGUNDO.- Hechos acaecidos en la vía económico-administrativa previa y en el proceso de instancia.

Tenemos que destacar que las preguntas enunciadas en el auto de admisión son coincidentes, en esencia, con las que fueron examinadas en el recurso de casación nº 3069/2021, resuelto en la reciente sentencia de 7 de marzo de 2023. En ese asunto se abordaba la relación de la causa de inadmisibilidad del art. 69.b), en relación con el 25 LJCA. Entre ambos asuntos, a pesar de alguna diferencia entre ellos, se da una gran semejanza.

La situación de partida es la que consta en la primera pregunta, esto es, si en caso de silencio administrativo, puede la Administración oponer la falta de agotamiento de la vía económico-administrativa (en este caso, por falta de alzada, preceptiva en función de la cuantía), si por falta de respuesta explícita no se ha dado a conocer al interesado la exigibilidad de dicho recurso.

El auto de admisión consigna los hechos sustanciales del procedimiento administrativo y del recurso de instancia, sobre los que no hay discrepancia:

"[...] SEGUNDO.Hechos relevantes a los efectos de la admisión del presente recurso de casación.

Se desprende de la sentencia recurrida que el actor dedujo recurso contencioso-administrativo frente a una serie de actos presuntos que se habían producido como consecuencia de la falta de resolución en plazo de unas reclamaciones formuladas ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía.

Dado el contenido de las reclamaciones antedichas, el Tribunal de instancia dio traslado a las partes para alegaciones respecto de la posible inadmisibilidad del recurso al dirigirse contra actos no susceptibles de impugnación. Tras la evacuación del trámite, se acordó mediante auto de 25 de abril de 2019 **declarar inadmisibile el recurso contencioso-administrativo** interpuesto contra las resoluciones relativas a liquidación tributaria de fechas 26 de septiembre de 2016 (documento núm. 0092410026514) y 29 de septiembre de 2016 (documento núm. 0092410026541), y contra la resolución relativa a sanción tributaria de 26 de septiembre de 2016 (documento núm. 0092410026533), acordadas por el Gerente Provincial en Sevilla de la Agencia Tributaria de Andalucía, por falta de agotamiento de la vía económico-administrativa, así como el interpuesto contra las diligencias de embargo números NUM011 y NUM012 (embargos de cuentas bancarias), NUM013 y NUM014 (embargos de bienes inmuebles).

En el mismo auto **se tuvo por interpuesto el recurso contencioso-administrativo** contra las desestimaciones presuntas por parte del TEAR de Andalucía, de las reclamaciones tramitadas con los números NUM015 , NUM009 , NUM010 y NUM002 , que fueron formuladas por el recurrente frente a determinadas providencias de apremio y diligencias de embargo que se identifican en dicha resolución.

Seguidamente, por auto de 3 de julio de 2019 se acordó ampliar el recurso a las desestimaciones presuntas de las reclamaciones tramitadas con los números NUM000 y NUM016 .



En su contestación a la demanda, la letrada de la Junta de Andalucía solicitó la **inadmisibilidad parcial del recurso** al tener por objeto actos no susceptibles de impugnación judicial, pues según las cuantías de las distintas reclamaciones, lo que correspondía era la tramitación del procedimiento ordinario en todas salvo en una, al superar las cifras establecidas en la normativa tributaria como límites del procedimiento abreviado, de manera que *era exigible interponer frente a los actos expresos o presuntos del TEARA, recurso de alzada* en el plazo de un mes, que no hay controversia en que no había sido planteado.

En la sentencia que constituye el objeto del presente recurso de casación, se acoge la causa de inadmisibilidad invocada de contrario con fundamento en que en la mayoría de los casos la cuantía de cada acto objeto de reclamación superaba la cifra de 150.000 euros, calculada en la forma prevista en el primer párrafo del artículo 35 del Real Decreto 520/2005, que aprueba el Reglamento general de desarrollo en materia de revisión de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, ["RGRVA"], por lo que se trataba de procedimientos tramitados por el TEAR de Andalucía en primera instancia, órgano del que emanaban por tanto unos actos, expresos o presuntos, susceptibles en estos casos de recurso de alzada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), de conformidad con el artículo 241.1 LGT.

Concluye, según lo razonado en su fundamento de derecho tercero, en el que se tiene también en consideración que durante la tramitación del recurso se emitieron resoluciones expresas de las reclamaciones formuladas, en los siguientes términos:

"Concluimos por tanto que el recurso interpuesto es inadmisibile respecto a las desestimaciones presuntas de las reclamaciones económico-administrativas antes enunciadas, y por ende en relación con las providencias de apremio y diligencias de embargo objeto de ellas, de conformidad con el artículo 69.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) (...), puesto en relación con el artículo 25.1 del mismo cuerpo legal (...) y con el artículo 249 LGT (...), pues para las reclamaciones enunciadas sólo las resoluciones que dictare el TEAC en respuesta a los recursos de alzada que en su caso formulare el actor serían susceptibles de impugnación en sede contencioso administrativa.

Resta por añadir que así se ha establecido además en las tres Resoluciones del TEARA de 27 de septiembre de 2019 (aportadas a la causa) que decidieron expresamente la reclamación NUM015, las reclamaciones acumuladas NUM000 y NUM001, y las reclamaciones acumuladas NUM002, NUM003, NUM004, NUM005, NUM006, NUM007 y NUM008. En el pie de recurso de todas ellas se informa al interesado de que frente a las mismas puede interponer recurso de alzada ante ese Tribunal Económico-Administrativo regional en el plazo de un mes a partir del día siguiente a la fecha de su notificación, siendo competente para su resolución el Tribunal Económico-Administrativo Central".

TERCERO. Normativa que resulta de aplicación.

Resulta conveniente transcribir los preceptos que fueron tomados en consideración por la Sala de instancia para declarar la inadmisibilidad parcial del recurso, cuestión sobre la que, como seguidamente se detallará, es posible apreciar un verdadero interés casacional objetivo que abra la puerta a este remedio procesal.

Comenzando por la normativa tributaria, el artículo 241.1 LGT establece la regla general aplicable a las reclamaciones ordinarias, según la cual:

"Contra las resoluciones dictadas en *primera instancia* por los tribunales económico-administrativos regionales y locales y por los *órganos económico-administrativos* de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrá interponerse recurso de alzada ordinario ante el Tribunal Económico-Administrativo Central en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de la notificación de las resoluciones".

El mismo texto legal reserva el procedimiento abreviado a los supuestos recogidos en el artículo 245, que establece:

"1. Las reclamaciones económico-administrativas se tramitarán por el procedimiento previsto en esta sección cuando sean de cuantía inferior a la que se determine reglamentariamente.

2. Las reclamaciones económico-administrativas tramitadas por este procedimiento se resolverán en única instancia por los tribunales económico-administrativos. Para resolver, los tribunales económico-administrativos podrán actuar de forma unipersonal."

Al hilo de lo anterior, es necesario acudir al artículo 36 RGRVA, que cifra la cuantía necesaria para el recurso de alzada ordinario, que establece que:

"De acuerdo con el artículo 229 de la Ley 58/2003..., sobre las competencias de los tribunales económico-administrativos, podrá interponerse recurso de alzada ordinario cuando la cuantía de la reclamación, calculada



conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, **supere 150.000 euros, o 1.800.000 euros si se trata de reclamaciones contra bases o valoraciones**. Si el acto o actuación fuese de cuantía indeterminada, podrá interponerse recurso de alzada ordinario en todo caso".

Por su parte, el artículo 35 RGRVA es el encargado de determinar la cuantía de la reclamación.

En cuanto a la normativa procesal, es necesario transcribir lo dispuesto en el artículo 25.1 LJCA, aplicado por la sentencia de instancia, que señala:

"1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos".

Por último, la causa de inadmisibilidad que fue apreciada se recoge en el artículo 69.c) del mismo texto legal, que dispone:

"La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes:

c) Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación".

Esta normativa deberá ser examinada a la luz del principio de buena administración, principio que se infiere, sin lugar a dudas, del artículo 9.3 CE que garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, del artículo 103 CE que declara que la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho; y por último, del artículo 106 CE que dispone que los Tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican.

Actualmente, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010), ha consagrado como un derecho fundamental de la Unión Europea el derecho a la buena administración.

Así, el artículo 41 de la Carta, que lleva por rúbrica "**Derecho a una buena administración**", declara:

"1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular: [...]

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones".

TERCERO.- Remisión a la sentencia de 7 de marzo último, de esta Sala y Sección, pronunciada en el recurso nº 3069/2021 .

En el mencionado recurso de casación, en que el impugnante era un Ayuntamiento de capital de provincia, - porque la sentencia de la Sala con sede en la misma capital había estimado el recurso-, dijimos lo siguiente:

"[...] CUARTO.- Jurisprudencia que se establece.

De las ideas jurídicas ampliamente expuestas hasta ahora, fundadas en doctrina previa, abundante y reiterada de esta Sala, con fundamento en el artículo 24.1 CE, garantizador de la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, debemos fijar la siguiente jurisprudencia:

1) No procede declarar la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo, por falta de agotamiento de la vía administrativa previa, conforme a lo declarado en los artículos 69.c), en relación con el 25.1 LJCA, en aquellos casos en que el acto impugnado fuera una desestimación presunta, por silencio administrativo, ya que, por su propia naturaleza, se trata de una mera ficción de acto que no incorpora información alguna sobre el régimen de recursos.

2) En tal sentido, la Administración no puede obtener ventaja de sus propios incumplimientos ni invocar, en relación con un acto derivado de su propio silencio, la omisión del recurso administrativo debido.

3) Ordenar, en un recurso de casación, que se conceda a la Administración una nueva oportunidad de pronunciarse, en un recurso administrativo, sobre la procedencia de una solicitud formulada en su día y no contestada explícitamente, supondría una dilación indebida del proceso prohibida por el art. 24 CE y una práctica contraria al principio de buena administración, máxime cuando el asunto ya ha sido examinado, en doble instancia, por tribunales de justicia.



4) El agotamiento de una vía previa de recurso, aun siendo preceptiva, cuando ya no sería, en este caso, previa, para demorar aún más el acceso a la jurisdicción en que ya se encuentra el propio interesado, que ha obtenido respuesta judicial, no sería sino un acto sin sentido o finalidad procesal alguna y generador de (más) dilaciones indebidas.

5) No hay un derecho subjetivo incondicional de la Administración al silencio, sino una facultad reglada de resolver sobre el fondo los recursos administrativos, cuando fueran dirigidos frente a actos presuntos como consecuencia del silencio por persistente falta de decisión, que no es, por lo demás, una alternativa legítima a la respuesta formal, tempestiva y explícita que debe darse, sino una actitud contraria al principio de buena administración [...]."

La doctrina aludida es plenamente trasladable a este caso, con algún matiz o corrección, dados los hechos diferentes, en parte, en uno y otro asunto:

a) En el asunto precedente, del Ayuntamiento de V..., en un cierto aspecto era más grave la conducta de la Administración, porque en dicho asunto hubo una desestimación presunta de una petición de devolución de ingresos indebidos, seguida de otra desestimación también por silencio de un recurso de reposición. En tal asunto, se pretendió la exigencia del recurrente a ampliar el recurso a los actos posteriores previos de resolución expresa, que adoptó el Ayuntamiento, casualmente, al conocer la existencia del proceso.

b) En este caso, se trata de determinar si la Administración, que ya ha guardado silencio en todas las reclamaciones del TEAR frente a los actos recaudatorios mencionados, sin resolverlas, tiene derecho al silencio y a mantener la doble instancia jerárquica, que es una potestad reduplicativa y que debería ser objeto de interpretación estricta.

c) Como dijimos en la anterior sentencia, carece de sentido retrotraer un proceso judicial para permitir el agotamiento -sobre la base de la impugnación de actos presuntos- mediante una segunda instancia revisora, cuando el problema ya se ha judicializado, por la deducción del recurso, siendo así que el TSJ está en condiciones de pronunciarse sobre las cuestiones objeto de debate.

d) Hay abundante jurisprudencia de la Sala -que hoy se puede ver bajo la perspectiva del derecho a una buena administración-, reflejada en la sentencia de 7 de marzo pasado:

"[...] TERCERO. - Juicio del Tribunal, con fundamento en la reiterada y constante jurisprudencia de las diversas secciones de la Sala.

Similar cuestión a la aquí suscitada -la necesidad de agotamiento de la preceptiva vía previa en caso de silencio administrativo- ha sido resuelta por ésta y otras secciones de esta Sala. Cabe citar las siguientes y aquellas otras a las que se remiten:

1) La sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 1999 (recurso de casación nº 6863/1994) dice lo siguiente:

" **CUARTO.-A.** Es el momento de entrar en el análisis de los tres motivos del recurso, y al hacerlo debemos dar respuesta conjunta a los mismos, ya que -en definitiva- todos ellos se resumen en uno: que la Sala de instancia ha inaplicado -o ha aplicado mal- la técnica del silencio administrativo ya que ha inadmitido el recurso, siendo así que, en opinión del recurrente, procediendo correctamente por exigencias del juego de dicho principio, tenía que haber entrado a resolver sobre el fondo.

La Sala de instancia no podía, ciertamente, tener en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional 136/1995, de 25 de septiembre, sobre silencio administrativo en expropiación forzosa, ya que ésta es posterior al 25 de julio de 1994, en que aquélla dictó la sentencia aquí impugnada. Pero, debió, en cambio, tener presente la doctrina del Tribunal Supremo acerca de la necesidad de analizar este tipo de situaciones desde la perspectiva del art. 24 CE.

Porque es cierto que, cuando no se ha agotado la vía administrativa, hay que declarar la inadmisibilidad. Ahora bien, el principio de tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución "impide pueda invocarse la falta de agotamiento de la vía administrativa previa cuando la propia Administración ni dio respuesta a la petición deducida por el particular ni indicó, por tanto, al interesado la orientación procesal necesaria, infringiendo con ello, como señaló la S. 11- 11-88 (Ar. 8929), no sólo el deber de resolver que tiene la Administración, sino el de notificar los recursos procedentes; entenderlo de otra forma implicaría primar la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales - STC 21-1-86-" (S. 13-2-91. Ar. 952). "En consecuencia, en el caso que nos ocupa, había "que pronunciarse sobre si se agotó la vía administrativa antes de recurrir a la jurisdiccional y si tal requisito procesal constituye una formalidad ritual y literalista que debe rechazarse en aras de la tutela judicial efectiva" (S. 29-9-93. Ar. 6675).



Centrado así el problema, este Tribunal de casación entiende que, efectivamente, *la Sala de instancia no debió inadmitir el recurso*, sino que debió entrar a resolver sobre el fondo. Y como no lo ha hecho la conclusión es que hay que dar lugar al recurso y casar la sentencia. Lo cual implica -en el caso que nos ocupa- que nuestra Sala debe proceder a dictar una nueva sentencia en el recurso contencioso administrativo del que este recurso de casación trae causa".

2) La sentencia del Tribunal Supremo de su Sala Tercera, Sección 5ª, de 2 de noviembre de 2011 (casación nº 4015/2008) declara:

"[...] También conocemos las razones por las que el Tribunal *a quo* desestima la causa de inadmisibilidad, que se resumen en que el incumplimiento del deber de la Administración de resolver en plazo las solicitudes de los interesados no puede suponer un perjuicio para éstos y que la desestimación por silencio es equivalente a una notificación defectuosa en cuanto omite la indicación al interesado de los recursos procedentes contra la resolución, *infracciones que sólo son atribuibles a la actuación administrativa y que han inducido al administrado a eludir la vía impugnatoria admitida en la ley*, por lo que el incumplimiento por la Administración de sus obligaciones no puede provocar un beneficio para ella en perjuicio del administrado, razones que son acertadas y acordes con la jurisprudencia de esta Sala que exponemos en el siguiente Fundamento de Derecho.

QUINTO.- En la STS Sentencia de 7 de marzo de 2000 , Sección 6ª, RC 5050 /1995, se señaló que *"Esta Sala tiene declarado, a efectos del cómputo del plazo para interponer el recurso contencioso administrativo y partiendo del deber que la Administración tiene de dictar resolución expresa a las solicitudes formuladas por los ciudadanos conforme al art. 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 --hoy 42.1 de la Ley 30/92 -- "que en el caso de denegaciones presuntas, producidas por silencio administrativo, en las que la Administración ha incumplido el deber que tiene de dictar una resolución expresa, entendemos que la eficacia de tales denegaciones presuntas no puede colocar al ciudadano en una situación más gravosa que la que el ordenamiento le concede en el supuesto de una notificación defectuosa del acto administrativo, la cual surte efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente ..."* (Sentencia de 22 de noviembre de 1993 y 23 de mayo de 1995 , entre otras). Dicho razonamiento es válido también para el caso presente, pues **el silencio y la falta de obligación de resolver por parte de la Administración, no pueden amparar una pretensión prescriptiva respecto de la que se pretende su eficacia basándose en la propia, improcedente, e ilegal falta de resolución**, pues como se dice acertadamente por la sentencia recurrida *"el silencio administrativo ha de entenderse como una ficción legal en beneficio del administrado y no como instrumento protector de la Administración cuando incumple sus obligaciones"* .

En la STS de 17 de junio de 2002 , Sección 6ª, RC 2355 /1998 -en que la Administración recurrente sostuvo la inadmisibilidad de la demanda por haberse impugnado un acto que, según su forma de entender esos preceptos, no habría alcanzado todavía firmeza en la vía administrativa-, se puso de manifiesto:

"[...] No deja de ser sorprendente que una Administración pública que ha incumplido el deber que la ley le impone de resolver expresamente, con lo que obstaculiza ya, con esa omisión, el acceso del administrado a las vías revisoras ulteriores, entre ellas y en último término, la vía judicial, invoque el no agotamiento de la vía administrativa como causa impositiva. Porque cualquier posible duda al respecto no podrá nunca hacerse recaer en el administrado, ya que al no dársele respuesta expresa a su solicitud, tampoco tuvo oportunidad de que la Administración le indicara los recursos procedentes como era también su deber...", a lo que añade más adelante que *" Lo que importa es recordar que el silencio de la Administración no puede convertirse ni en una excusa legal que se le ofrece a la Administración para que pueda incumplir el deber que tiene de resolver, ni en una trampa para el administrado, sino un mecanismo inventado precisamente para proteger al particular frente a las consecuencias perjudiciales que para él pudieran derivarse de ese incumplimiento de la Administración [cfr., entre otras muchas, la STS de 26 de noviembre de 1985, de la antigua Sala 4ª; STS de 22 de noviembre de 1995, Sala 3ª, sección 5ª; y STS de 29 de noviembre de 1995, Sala 3ª, Sección 4ª]."*

Por otra parte, en la STS de 25 de marzo de 2004, Sección 6ª, RC 104 /2003 -en que la controversia giraba en torno a la inadmisibilidad del recurso por interponerse contra un acto que no ha puesto fin al procedimiento administrativo porque el recurrente no solicitó la certificación del acto presunto a que se refería el artículo 42 LRJPA en su redacción originaria-, se señaló que:

" la naturaleza revisora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no puede quedar condicionada por el contenido del acto objeto de impugnación, porque de lo contrario, la Administración podría limitar, obstaculizar y demorar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, haciendo inaplicable el control a que ésta encomienda el artículo 106.1 de la Constitución " y, en consecuencia, *"el único presupuesto exigible para el ejercicio de la potestad de juzgar es que la Administración haya tenido la oportunidad de conocer la queja, el agravio o la reclamación del interesado y de pronunciarse sobre la cuestión, dándole la contestación que considere oportuna o la callada por respuesta, aun cuando esta actitud infrinja el deber de resolver en todo caso, de modo que el*



régimen de impugnación de resoluciones presuntas no consiente como solución, la nulidad de actuaciones y la retroacción del expediente administrativo para que se cumplan los trámites o requisitos omitidos, sino que exige el enjuiciamiento de las pretensiones formuladas" (SSTS de 9 de marzo de 1992 , 10 de mayo de 1993 , 4 de diciembre de 1993 , 18 de abril de 1995 , 15 de julio de 1995 , 30 de septiembre de 1995 y 14 de noviembre de 1995 , entre otras) ...", añadiendo más adelante, al recoger lo indicado en el Fundamento de Derecho Séptimo de la STC 3/2001, de 15 de enero, que " el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración", de manera que en estos casos no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales "que prima la inactividad de la administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver" (SSTC 6/1986, de 21 de enero , FJ 3 c), 204/1987, de 21 de diciembre , FJ 4, en el mismo sentido, STC 180/1991, de 23 de septiembre , FJ 1; 294/1994, de 7 de noviembre , FJ 4). Entre otros motivos, porque, como bien hemos afirmado, "la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (artículo 103.1 CE), así como de la función jurisdiccional de control de dicha actuación (art. 106.1 CE), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 CE) impiden que puedan existir comportamientos de la Administración Pública —positivos o negativos— inmunes al control judicial" (STC 294/1994 , citada, FJ 4; igualmente, STC 136/1995, de 25 de septiembre , FJ 3)".

3) Finalmente, la STS de 31 de marzo de 2009, Sección 6ª, rec. nº 380 /2005-, recoge la doctrina del Tribunal Constitucional, fijada en numerosas sentencias -por todas la 27/2003, de 10 de febrero, 59/2003, de 24 de marzo, 154/2004, de 20 de septiembre y 132/2005, de 23 de mayo-, se expone que:

" el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE comporta como contenido esencial y primario el de obtener de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes (por todas, STC 172/2002, de 30 de septiembre , FJ 3). No obstante, también hemos indicado que, al ser un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2 ; 60/2002, de 11 de marzo, FJ 3 ; 143/2002, de 17 de junio , FJ 2), por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface igualmente cuando los órganos judiciales pronuncian una decisión de inadmisión, apreciando razonadamente en el caso la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la Ley que a su vez sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental (SSTC 48/1998, de 2 de marzo, FJ 3 ; 77/2002, de 8 de abril , FJ 3).

En consecuencia, las decisiones judiciales de cierre del proceso son constitucionalmente asumibles cuando respondan a una interpretación de las normas legales que sea conforme con la Constitución y tengan el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental (SSTC 39/1999, de 22 de marzo, FJ 3 ; 259/2000, de 30 de octubre , FJ 2), dada la vigencia aquí del principio pro actione .

Hemos dicho además que los cánones de control de constitucionalidad se amplían cuando se trata del acceso a la jurisdicción, frente a aquellos supuestos en los que ya se ha obtenido una primera respuesta judicial (SSTC 58/2002, de 11 de marzo, FJ 2 ; 153/2002, de 15 de julio , FJ 2). Ello impide determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos legales que "por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican (por todas, STC 252/2000, de 30 de octubre , FJ 2) (STC 203/2002, de 28 de octubre , FJ 3)", añadiendo más adelante que " aun cuando el tema de la caducidad de las acciones constituye en principio un problema de legalidad ordinaria que corresponde resolver a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE , adquiere dimensión constitucional cuando, conforme se sostiene en las Sentencias citadas, la decisión judicial supone la inadmisión de una demanda como consecuencia de un error patente, una fundamentación irrazonable o arbitraria y, consecuentemente, el cercenamiento del derecho fundamental a obtener una resolución de fondo suficientemente motivada que deseche cualquier interpretación rigorista y desproporcionada de los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio de la acción ante los Tribunales".

*Conviene señalar que la indicada sentencia 14/2006 precisa , por referencia a la 220/2003 , que **aunque las resoluciones judiciales declararan la caducidad de la acción contencioso administrativa mediante una interpretación razonada de la norma aplicable que no puede calificarse como arbitraria, "ello no significa que dicha interpretación no suponga una vulneración del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE ,** habida cuenta que, si "el canon de constitucionalidad aplicable al presente caso no es el de la arbitrariedad, propio del control de las resoluciones judiciales obstativas del acceso al recurso, sino el de la proporcionalidad, que margina aquellas interpretaciones que por su rigorismo, formalismo excesivo o desproporción se conviertan en un obstáculo injustificado del derecho a que un órgano judicial resuelva sobre el fondo de la cuestión a él sometida"...*



Establecida, por remisión, la doctrina sobre la improcedencia de exigir al reclamante que adivine qué recursos jerárquicos proceden contra los actos presuntos, que no dejan de revelar un grave incumplimiento del elemental de resolver de modo explícito, mediante resolución motivada que ha de notificarse con indicación de los recursos preceptivos, las peticiones y recursos -como lo exige la observancia del derecho a una buena administración-, no cabe sino estimar el recurso de casación y el reenvío de la cuestión al Tribunal de instancia para que resuelva el fondo del asunto.

Las demás preguntas han de ser respondidas teniendo en cuenta que también fueron planteadas en el asunto precedente y que pierden su razón de ser si consideramos que no hay un derecho incondicionado de la Administración a la doble instancia revisora cuando no ha hecho uso de la primera:

"[...] **3)** Dada la muy abundante jurisprudencia en la materia, que debe ser ratificada, procede confirmar ambas sentencias, declarando no haber lugar al recurso de casación.

4) En cuanto a la segunda pregunta que nos formula el auto de admisión, se hace superfluo afrontarla si consideramos, como hacemos, *que la invocación de inadmisibilidad es improcedente*. En cualquier caso, es continua y abundante la jurisprudencia que también declara que *es innecesario ampliar al acto expreso tardío desestimatorio*, posterior a la interposición del recurso contencioso-administrativo, el recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de que pueda hacerse, salvo en el caso, no concurrente, de que el acto expreso modificase en algo el deducible de la desestimación presunta por silencio.

En cualquier caso, de la amplia doctrina de este Tribunal Supremo, inspirada en buena parte en la del Tribunal Constitucional sobre el artículo 24 CE, *carecería de sentido, tanto ampliar el recurso, como permitir el agotamiento de la vía, mediante una reclamación económico-administrativa...*, una vez que el asunto ya está en manos de los Tribunales, precisamente por razón del incumplimiento del deber de resolver por parte del Ayuntamiento.

Se pregunta por las opciones siguientes: *"en particular, si está obligado a desistir del recurso contencioso-administrativo y agotar la vía administrativa con la interposición del recurso procedente"*.

Se afirma en la sentencia referida que no cabe, en modo alguno, forzar al recurrente a desistir de un recurso deducido, pues tal abandono de la acción no constituye un acto procesal obligado o debido, sino voluntario del recurrente.

El agotamiento de una vía previa cuando ya no sería, obviamente previa, para demorar aún más el acceso a la jurisdicción en que ya se encuentra el propio interesado, que en fase de casación ya ha obtenido respuesta judicial, no sería sino un acto sin sentido o finalidad procesal alguna y generador de (más) dilaciones indebidas.

Procede, en consecuencia, ratificar la doctrina jurisprudencial constituida en la sentencia 7 de marzo de marzo de 2023, pronunciada en el recurso nº 3069/2021, en los términos expuestos.

CUARTO.- Una consideración marginal sobre la competencia judicial.

Podría suscitarse la duda, en el terreno conceptual -que no lo sería para este asunto, sino para otros-, derivado de la competencia judicial, que se podría alterar si se articula o no esa alzada que aquí no se dedujo. Como es bien sabido, la competencia judicial -y su distribución entre los TTSSJ y la AN-, cuando se trata del conocimiento de actos de resolución dictados por los TTEEAA o por el TEAC, viene condicionado por el que de éstos sea competente.

En este asunto, no se da tal problema porque el acto presunto de la Administración, que se infiere del silencio en la primera instancia, no modificaría las reglas sobre competencia judicial, pues siempre y en todo caso conocerían los TSJ, por tratarse de tributos cedidos (art. 10.1.e) LJCA). Pero si se tratara del recurso de alzada, por razón de la cuantía, en relación con la competencia del TEAC para conocer de actos relacionados con impuestos estatales no cedidos (IRPF, IS, IVA, IIEE, IRNR, etc.), no podríamos dar la misma respuesta (art. 11.1.d) LJCA), o al menos tendría que darse con un complemento argumental, pues somos conscientes de que la falta de agotamiento mediante un recurso jerárquico haría variar el órgano judicial competente, lo cual resulta perturbador.

En cualquier caso, no se precisaría abordar ese tema -desde luego, no suscitado por la partes- porque, considerado que la inadmisión declarada por el TSJ Andalucía es incorrecta, procedería el reenvío a dicho órgano para que resolviera el recurso prescindiendo de tal obstáculo procesal, sin plantearse que la materialización de la doble instancia revisora pudiera determinar un cambio de competencia judicial, por la regla del art. 10.1.e) LJCA.

Cabe añadir que hay otro dato de interés que no consta en las actuaciones ni ha sido objeto de atención por las partes casacionales, cual es la cuestión de si, en el pie de recurso ofrecido con ocasión de la notificación



de los actos expresos recaídos en materia de recaudación, se hizo constar la posibilidad de acudir *per saltum* al TEAC, por razón de la cuantía.

Por otra parte, las cuestiones dirigidas por el recurrente en casación frente a la parte de la sentencia *a quo* que desestima el recurso jurisdiccional contra las reclamaciones nº NUM009 y NUM010 son ajenas al recurso de casación, pues no solo no son mencionadas en el auto de admisión del recurso como portadoras de alguna clase de interés casacional objetivo para formar jurisprudencia; sino que, además, se trata de pretensiones que carecen, claramente, de todo interés que trascienda el del propio interesado; siendo así que no están, en relación con la cuestión procesal suscitada en la pregunta del auto de admisión, en relación de conexión de clase alguna, siendo bastante para alcanzar tal conclusión que se trata de la impugnación de actos administrativos distintos de aquéllos respecto de los que se declaró la inadmisión del recurso.

QUINTO.- Pronunciamiento sobre costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no haber mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación. Respecto de las generadas en la instancia, cada parte abonará las suyas y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

1º) Fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia, por remisión a la de 7 de marzo último.

2º) Ha lugar al recurso de casación deducido por **DON Luis Andrés**, contra la sentencia de 15 de abril de 2021, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en el recurso nº 1422/2018, sentencia que se casa y anula.

3º) Ordenar la retroacción de actuaciones procesales seguidas ante la Sala de instancia para que ésta admita y resuelva el fondo el recurso entablado, con plena libertad de criterio jurídico, excepto en lo relativo a la inadmisión por falta de agotamiento de la vía administrativa, del mencionado recurso nº 1422/2018, reenvío que se refiere, exclusivamente, contra las desestimaciones presuntas de las reclamaciones tramitadas con los nº NUM015, NUM000 y NUM001, y NUM002, NUM003, NUM004, NUM005, NUM006, NUM007 y NUM008.

4º) Desestimar el citado recurso nº 1422/2018 contra las desestimaciones presuntas, por el TEAR de Andalucía, de las reclamaciones nº NUM009 y NUM010, por ser conforme a Derecho la mencionada sentencia y no versar las cuestiones planteadas en relación con tales actos sobre materia dotada de interés casacional objetivo para formar jurisprudencia.

5º) No hacer imposición de las costas procesales, ni de las de esta casación, ni las causadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.