

Comentario a la STC 75/2008, de 23 de junio de 2008 (Sala Primera): desestimación del recurso contencioso-administrativo, sin pronunciarse sobre el fondo de los motivos alegados por la recurrente, por considerar que el fracaso de la vía económico-administrativa es imputable a la propia conducta procesal de aquélla que no presentó alegaciones. Vulneración del derecho a la tutela judicial cuando no existe sentencia en cuanto al fondo de la demanda

Soraya Rodríguez Losada*
Universidade de Santiago de Compostela

Resumen

El Tribunal Constitucional permite que se presenten reclamaciones económico-administrativas carentes de alegaciones, considerando la vía económico-administrativa como una simple carga procesal del particular, una mera vía que debe agotar para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Palabras clave: reclamación económico-administrativa, principio *pro actione*, tutela judicial efectiva, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

Abstract

Filing an economic-administrative claim without allegations is permitted by the Constitutional Court. In this sense, the economic-administrative proceeding is considered as a mere procedural duty of the party, a pure channel that must be exhausted to gain access to the contentious-administrative jurisdiction.

Keywords: economic-administrative claims, *pro actione* principle, effective judicial guardianship, right to be tried without undue delay.

Recibido: 01/12/08. Aceptado: 19/12/08

* El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto Libertades Comunitarias y Derecho Tributario Nacional (PGIDT 06CS20203PR) financiado por la Xunta de Galicia.

1. Los hechos y la decisión del Tribunal Constitucional

Por Acuerdo de 5 de marzo de 2001 del Delegado Especial de Asturias de la Agencia Tributaria, le fue impuesta a la recurrente una sanción de un millón de pesetas (6.012,12 €), por infracción tributaria simple, consistente en obstrucción a la actuación inspectora.

La recurrente interpone recurso potestativo de reposición contra dicho acuerdo sancionador, argumentando que no había existido tal conducta obstruccionista, ya que había contestado en todo momento los requerimientos que le habían sido formulados, sin que fuera válido que la Agencia Tributaria pretendiese hacer valer notificaciones defectuosas, y que además la sanción interpuesta resultaba improcedente, ya que se estaba aplicando en su grado máximo sin que concurriesen circunstancias agravantes. No obstante, el recurso de reposición fue desestimado por Resolución de 13 de julio de 2001.

A continuación, la recurrente decide interponer una reclamación económico-administrativa contra esa resolución ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Asturias. Esta vez, sin embargo, no formula alegaciones contra el acuerdo sancionador impugnado al interponer la reclamación económico-administrativa; por el contrario, se limita a solicitar que se requiera a la Agencia Tributaria el envío del expediente sancionador, con el fin de que le fuera puesto de manifiesto. Sin embargo, cuando el expediente le fue puesto de manifiesto por el Tribunal Económico-Administrativo de Asturias, la recurrente no presentó el escrito de alegaciones. Ante esta situación, el Tribunal Económico-Administrativo de Asturias desestima la reclamación económico-administrativa, confirmando el acto administrativo impugnado, argumentado que la falta de alegaciones había privado al Tribunal de los elementos de juicio necesarios para que, en el ejercicio de sus facultades revisoras, llegase a dictar, en su caso, una resolución estimatoria.

Después de obtener la resolución desestimatoria en la vía económico-administrativa, la recurrente interpone recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias. Por sentencia de 5 de abril de 2006, la Sala desestima el recurso, entendiéndolo que la demandante había planteado la reclamación ante el TEAR de Asturias “como un mero trámite formal para acceder al procedimiento contencioso-administrativo, al haberse limitado a formular la reclamación sin realizar alegación alguna ni en el escrito de interposición, ni en el trámite posterior de alegaciones”. Así, el TSJ de

Asturias entiende que se produjo una reclamación contenciosa *per saltum*, obviando la competencia material del Tribunal que debe poner fin a la vía administrativa, al sustraerle todos los elementos de juicio que podrían determinar el éxito de la acción ejercitada. De este modo, el TSJ de Asturias desestima el recurso contencioso-administrativo sin motivación, argumentando, para no entrar en el fondo del asunto, que se produce una suerte de “causa de inadmisibilidad” no prevista legalmente (la reclamación contenciosa *per saltum*).

Finalmente, la recurrente presenta demanda de amparo ante el Tribunal Constitucional, donde argumenta que ha sido vulnerado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Asturias había desestimado el recurso contencioso-administrativo sin motivación y sin entrar en el fondo del asunto, aplicando una causa de inadmisibilidad no prevista legalmente. El Tribunal Constitucional, en su sentencia número 75/2008, de 23 de junio, reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, declara la nulidad de la sentencia del TSJ de Asturias y ordena retrotraer las actuaciones al momento anterior al del pronunciamiento de dicha Sentencia, para que se dicte una nueva, respetando, esta vez, el derecho fundamental reconocido.

2. La presentación de una reclamación económico-administrativa sin alegaciones. La literalidad del art. 56.1 LJCA y el derecho a la tutela judicial efectiva

En este pronunciamiento del Tribunal Constitucional juega un papel determinante la vigencia del principio *pro actione*. Este principio es de obligada observancia por los jueces y Tribunales, e impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida¹. Así, el principio *pro actione* conlleva la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión o de no pronunciamiento, que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara

¹ En este sentido, STC 36/1997, STC 8/1998, STC 38/1998, STC 63/1999, STC 157/1999, STC 10/2001, STC 16/2001, STC 203/2004 y STC 44/2005, entre otras.

desproporción entre los fines que tales causas preservan, y los intereses que sacrifican².

De este modo, el TSJ de Asturias, al desestimar el recurso interpuesto sin entrar en el fondo, argumentando que se había producido una reclamación contenciosa *per saltum*, habría optado por una concepción del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa extremadamente rígida, anticuada y alejada de la que hoy preconiza la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). Siguiendo esta línea, se estaría eliminando, injustificadamente, el derecho constitucional de la recurrente a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida.

A mayor abundamiento, el párrafo primero del art. 56 LJCA ampara la actuación procesal de la recurrente. El tenor literal del precepto mencionado indica que “en los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración”. Y, en este punto, la reclamante había formulado alegaciones en su recurso de reposición contra la resolución sancionadora del Delegado Especial de Asturias de la Agencia Tributaria. Sin embargo, no presentó alegaciones en el trámite económico-administrativo. Pero, como bien indica la resolución en vía económico-administrativa, “la falta de alegaciones en el procedimiento económico-administrativo no [...] prejuzga o determina la desestimación de la reclamación promovida por el reclamante, para quien aquella presentación es una **facultad** y no una obligación”. Así pues, el hecho de que la demandante renunciase a formular alegaciones en el procedimiento económico-administrativo no autoriza al órgano judicial a eludir un pronunciamiento sobre los motivos que fundamentaban la pretensión anulatoria de la recurrente en amparo, sobre todo tras la lectura del art. 56.1 LJCA, que permite que, al entablar la demanda en vía contencioso-administrativa, se presenten pretensiones, hayan sido o no planteadas con anterioridad ante la Administración.

En conclusión, el Tribunal Constitucional entiende la reclamación económico-administrativa como una carga procesal obligatoria para los

² Confróntense, entre otras muchas, STC 160/2001, STC 27/2003, STC 177/2003, 3/2004, 79/2005 y 133/2005.

particulares, ni más ni menos. De este modo, la reclamación económico-administrativa se convierte en un trámite necesario, un camino por el que hay que pasar, pero sólo eso, ya que el Tribunal Constitucional avala una reclamación económico-administrativa sin alegaciones, al resolver que la ausencia de las mismas no autoriza al órgano judicial a eludir un pronunciamiento de fondo, amparado por la literalidad del art. 56.1 LJCA, sobre los motivos aducidos en la demanda para fundamentar la pretensión anulatoria del acto sancionador.

3. Posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, a la luz de la doctrina del TC, por la exigencia de la vía económico-administrativa como trámite previo y preceptivo a la vía contencioso-administrativa.

Tras la doctrina derivada de la STC 75/2008, que, como acabamos de ver, admite la posibilidad de presentar reclamaciones económico-administrativas vacías de contenido, sin alegaciones, para que, una vez en vía contencioso-administrativa, plantear tales alegaciones, cabría preguntarse si se justifica la carga procesal obligatoria de acudir a la vía económico-administrativa como trámite previo a la vía judicial. Y hay que hacerlo desde la perspectiva de la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Si la reclamación económico-administrativa previa opera como un mero trámite, la protección del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, como derecho subjetivo constitucional de carácter autónomo pero instrumental del derecho a la tutela judicial efectiva³, se pone en entredicho. Y ello porque resulta patente que una justicia tardía supone un serio menoscabo de la tutela judicial efectiva.

El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas o en plazo razonable, recogido en el art. 24.2 CE y en el art. 14.3.c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva Cork de 1966, “supone para los órganos judiciales, no la sumisión al principio de celeridad, sino la exigencia de practicar los trámites del proceso en el más breve tiempo posible en atención a todas las circunstancias del caso, que pueden ser muy variadas⁴”. Dichos

³ Cfr. STC 133/1988.

⁴ Cfr. STC 32/1999, fundamento jurídico 3.

critérios objetivos, conforme a los cuales han de enjuiciarse los retrasos judiciales, son, según ya ha afirmado este Tribunal de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el citado art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (casos *Pammel*, de 1 de julio de 1997; *Estima Jorge*, de 21 de abril de 1998; *Pailot*, de 22 de abril de 1998, y *Mavronichis*, de 24 de abril de 1998), la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal, y la conducta de las autoridades implicadas (SSTC 223/1988, 313/1993, 324/1994, 53/1997, 99/1998 y 58/1999)⁵.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ha considerado que, aun cuando se trate de un litigio contra el Estado ante un tribunal administrativo sobre un acto dictado por un órgano administrativo, podrá entenderse como un litigio sobre “derechos y obligaciones de carácter civil”, a efectos de la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Por tanto, el derecho a una tutela sin dilaciones es también aplicable en las reclamaciones ante tribunales administrativos, en particular ante los Tribunales Económico-Administrativos.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha venido distinguiendo dos tipos de dilaciones. De una parte, en la STC 36/1984, mantiene que la situación que puede generar la lesión constitucional puede originarse por la *simple inactividad* del órgano judicial o por la *tardía producción de una determinada resolución*. La primera situación incluye los supuestos en los que se pretende del Tribunal un pronunciamiento dirigido a reactivar el procedimiento paralizado, y la segunda se proyecta hacia las consecuencias de una resolución judicial fuera del tiempo razonable⁶. De otra parte, el Tribunal Constitucional ha reconocido en la sentencia 230/1999 la invocabilidad de este derecho en toda clase de procesos y en las sucesivas fases e instancias por las que discurre el proceso, incluida la ejecución de sentencias⁷.

En la sentencia objeto de este comentario, la recurrente tuvo que esperar casi cuatro meses y medio para obtener la resolución desestimatoria

⁵ Cfr. STC 195/1999.

⁶ Este criterio se repite en las SSTC 217/1984 y 324/1994.

⁷ Cfr. STC 230/1999.

de recurso de reposición que había interpuesto contra el Acuerdo del Delegado Especial de Asturias de la Agencia Tributaria (13 de julio de 2001). Y, posteriormente, para cumplir con el trámite preceptivo de la vía económico-administrativa, se vio obligada a esperar a que se resolviese su reclamación otros siete meses y medio (28 de febrero de 2002). Finalmente, la recurrente recibió el fallo del TSJ de Asturias desestimando su recurso contencioso-administrativo el día 5 de abril de 2006. Esto significa que, desde que se resolvió el recurso de reposición hasta que recibió la respuesta del TSJ de Asturias transcurrieron cinco años y nueve meses. Pues bien, si el Tribunal Constitucional considera que la visita a los Tribunales Económico-Administrativos es un mero puente de necesario tránsito, y da el visto bueno a la actuación del particular consistente en no presentar alegación alguna ante el Tribunal administrativo, reservándose su derecho a hacerlo ante la autoridad judicial del TSJ, los cinco años y nueve meses que la recurrente ha tenido que esperar para recibir una resolución judicial han constituido una dilación indebida. Es más, en este caso, la situación es más sangrante, puesto que la sentencia del TSJ de Asturias no entró en el fondo de la cuestión, y la recurrente se vio obligada a acudir al Tribunal Constitucional. Habida cuenta de que la sentencia que ampara su derecho a la tutela judicial efectiva se dicta el 23 de junio de 2008, y teniendo en cuenta que en ella se ordena retrotraer las actuaciones al momento anterior al del pronunciamiento de la sentencia del TSJ, nos encontramos en la tesitura de que siete años después de haberse resuelto el recurso de reposición, la reclamante en amparo sigue esperando a que se resuelva su caso ante el TSJ de Asturias.

En suma, la STC 75/2005 permite llegar a cuestionar la obligatoriedad de la vía económico-administrativa, considerándola una simple carga procesal para el particular, que desea obtener una decisión de un órgano judicial. Y si ya no debe tenerse en cuenta el rigorismo o formalismo de antaño, sino que es posible utilizar los Tribunales Económico-Administrativos como un órgano “de paso” de obligada tramitación, en el que no es necesario motivar los argumentos de la petición ni realizar alegaciones, habría que plantearse la posibilidad de convertir este trámite preceptivo en un trámite potestativo. De otro modo, se podría estar produciendo una vulneración del derecho del particular a un proceso sin dilaciones indebidas.

4. Conclusiones

La STC 75/2008 da su *placet* a la presentación de reclamaciones económico-administrativas sin alegaciones de ningún tipo, indicando que, si bien es preceptiva la presentación de reclamación económico-administrativa de modo previo a la interposición de un recurso contencioso-administrativo, se trata de una simple carga procesal.

Además, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 56.1 LJCA, los particulares podrán presentar sus pretensiones al entablar la demanda en vía contencioso-administrativa, hayan sido estas planteadas o no con anterioridad ante la Administración.

Habida cuenta de la doctrina constitucional, podría darse un paso más allá y plantearse la posibilidad de que, siendo preceptivo el trámite ante los Tribunales Económico-Administrativos para luego acudir a los órganos judiciales, se estuviese produciendo una vulneración del derecho un proceso sin dilaciones indebidas. Y, efectivamente, no sería descabellado afirmar que se produce dicha vulneración, habida cuenta del considerable espacio temporal que transcurre entre la resolución del recurso de reposición, el momento en el que se acude al TSJ, y el momento en el que se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto ante el TSJ. Y en especial, y elevando la cuestión particular que se deduce de la citada sentencia a la de los planteamientos genéricos, esta conversión de la vía económico-administrativa en potestativa parece imprescindible en aquellas cuestiones en que el Tribunal Económico-Administrativo ni siquiera es competente para resolver la cuestión planteada. Es el caso, por ejemplo, de las reclamaciones económico-administrativas que sólo tienen por objeto plantear la inconstitucionalidad de la ley que aplica el acto recurrido. En estos casos, el tribunal se limitaría a declararse incompetente, con lo cual su intervención es una dilación indebida.

5. Bibliografía

Fernández-Viagas Bartolomé, P., *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*. Civitas. Madrid. 1994.

García Pons, E., "Contenido esencial del derecho a un proceso dentro del plazo razonable o sin dilaciones indebidas". *Revista General del Derecho*, núm 98/1996. Valencia. 1996.

- Merino Jara, I., "Formalismos excesivos". *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 20/2008, parte *Opinión profesional*. Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2008.
- Perello Domenech, I., "Sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas". *Jueces para la democracia*. Nº 39/2000. Madrid. 2000.
- Pulido Queceda, M., "El deber de los Tribunales de lo contencioso-administrativo a entrar en el fondo de las pretensiones". *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 10/2008 (*Tribuna*). Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2008.