

TRIBUNAL SUPREMO
Auto de 3 de diciembre de 2025
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Recurso n.º 8503/2024

SUMARIO:

Procedimiento contencioso-administrativo. Inadmisibilidad del recurso. Derecho a la tutela judicial efectiva. Buena Administración. Falta de agotamiento de la vía administrativa previa. Indicación errónea de recursos procedentes. En el presente recurso, el Tribunal Supremo se enfrenta a un supuesto en el que un contribuyente -que no recibe respuesta a una solicitud de anulación deducida frente a una resolución desestimatoria expresa del TEAR-, ve cómo la Administración, que incumple su obligación de resolver en un plazo razonable, pretende beneficiarse de su propia actitud contraria al principio de buena administración. Esa Administración, que no resuelve en plazo, pretende ser recompensada con la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso por falta de agotamiento de la vía económico-administrativa. En este recurso está concernida la interpretación del derecho a la tutela judicial efectiva -en su vertiente de derecho a acceder a los recursos y a un proceso sin dilaciones indebidas-, que debe conectarse con el derecho fundamental europeo a la buena administración, consagrado en el art. 41 CDFUE. En efecto, este recurso de casación plantea la proyección de este derecho fundamental europeo desde una doble perspectiva, *ad intra*, en relación con la conducta que debe seguir el órgano judicial en un supuesto como el descrito, y *ad extra*, en relación con las ventajas que puede obtener la administración del incumplimiento de sus deberes hacía el administrado. La STS de 7 de marzo de 2023, recurso n.º 3069/2021 ya se ha pronunciado sobre esta cuestión. La cuestión que presenta interés casacional consiste en determinar si se compadece con los principios de seguridad jurídica y buena administración tributaria declarar la inadmisibilidad de un recurso jurisdiccional al socaire de la falta de agotamiento de la vía administrativa en base a los arts 69.c) y 25.1 LJCA , en aquellos casos en que, habiendo resolución expresa de la reclamación económico-administrativa, concurre sin embargo el silencio administrativo en el recurso de anulación interpuesto previo al debido recurso de alzada.

TRIBUNAL SUPREMO

AUTO

Magistrados/as
PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE
JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ
RAFAEL TOLEDANO CANTERO
ANGELES HUET DE SANDE

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA

AUTO

Fecha del auto: 03/12/2025
Tipo de procedimiento: R. CASACION
Número del procedimiento: 8503/2024

Síguenos en...

Materia:

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8503/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 3 de diciembre de 2025.

HECHOS

PRIMERO. *Preparación del recurso de casación.*

1.La representación de doña Adoracion preparó recurso de casación contra el auto dictado el 10 de septiembre de 2024 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, que inadmitió el recurso n.º 139/2024 por haberse interpuesto contra un acto no susceptible de impugnación, al no haberse agotado la vía económico-administrativa previa mediante la interposición del recurso de alzada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central [«TEAC»], requisito legal para actos que superan los 150.000 euros según los artículos 227 y 228 de la Ley General Tributaria [«LGT»] y el Real Decreto 520/2005.

2.Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos (i) los artículos 69.c) y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [«LJCA»]; (ii) 241 bis de la LGT, en relación con el artículo 24.1 de la Constitución española [«CE»]; (iii) 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [«LPACAP»].

3.Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, pues la inadmisión del recurso vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, «en tanto que el silencio administrativo negativo no puede restringir ni impedir el acceso a la jurisdicción (...) La Administración, al no dictar resolución expresa en tiempo y forma en el recurso de anulación presentado conforme al artículo 241 bis de la Ley General Tributaria (LGT), generó una situación de indefensión para el administrado. El silencio administrativo negativo derivado de la falta de respuesta no contenía información sobre los recursos que debían agotarse, lo que indujo al error en la interposición del recurso judicial. En consecuencia, la inadmisión del recurso vulnera lo dispuesto en los artículos 69.c) y 25.1 de la LJCA, ya que el agotamiento de la vía administrativa no puede exigirse cuando lo recurrido es una resolución presunta» (sic).

4.Subraya que las normas que entiende vulneradas forman parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.

Síguenos en...



5.Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se dan las circunstancias contempladas en las letras a) y b) del artículo 88.2, así como la letra a) del artículo 88.3 LJCA.

6.No se aportan razones específicas y distintas de las que derivan de lo expuesto para fundamentar el interés casacional objetivo con el objeto de justificar la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo.

SEGUNDO. Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 25 de octubre de 2024, habiendo comparecido doña Adoracion, parte recurrente, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de quince días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

De igual modo lo ha hecho como parte recurrida la Administración General del Estado, representada por el abogado del Estado, quien no se ha opuesto a la admisión del recurso. Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. *Requisitos formales del escrito de preparación.*

1.El escrito de preparación fue presentado en plazo (artículo 89.1 de la LJCA), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación (artículo 86 de la LJCA, apartados 1 y 2) y la recurrente se encuentra legitimada para interponerlo, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA).

2.En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que fueron alegadas en la demanda y tomadas en consideración por el juzgado de instancia. También se justifica que las infracciones imputadas a la sentencia han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [artículo 89.2 de la LJCA, letras a), b), d) y e)].

3.El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque la sentencia impugnada (i) fija, para supuestos sustancialmente iguales, una doctrina contradictoria con la establecida por otros órganos jurisdiccionales [artículo 88.2.a) de la LJCA]; (ii) gravemente dañosa para los intereses generales [artículo 88.2.b) de la LJCA]; siendo así que, además (iii) aplica una norma en la que se sustenta la razón de decidir respecto de la que no existe jurisprudencia [artículo 88.3.a) de la LJCA].

De las razones que ofrece para justificarlo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se cumple también el requisito exigido por el artículo 89.2.f) de la LJCA.

SEGUNDO. La exigencia procesal del *artículo 87.2 LJCA* .

Con carácter previo, debe advertirse que el auto impugnado en casación no ha sido recurrido previamente en reposición, de conformidad con el 87.2 LJCA.

No obstante, examinada la citada resolución de 10 de septiembre de 2024, se constata que el pie de recurso ofrecido en el citado auto es erróneo, al indicar el extraordinario de casación como único recurso posible.

Esta Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones declarando la inadmisibilidad del recurso de casación preparado contra uno de los autos comprendidos en el artículo 87 LJCA, precisamente por incumplimiento del presupuesto procesal de recurribilidad en casación del auto impugnado, consistente en la omisión del preceptivo recurso de reposición previo a la preparación del recurso de casación por parte del recurrente [por todos, ATS de 22 de marzo de 2019 (recurso de queja 31/19)]. Y este criterio es incuestionable cuando la omisión de la interposición del preceptivo recurso de reposición constituye una conducta imputable exclusivamente a la parte que incumple la carga que establece el apartado 2 del citado artículo 87 LJCA, y ello a pesar de que la resolución que se pretende recurrir en casación

haga expresa mención de la procedencia de este recurso de reposición con ocasión de la notificación de la misma.

Ahora bien, no puede aplicarse este mismo criterio cuando, como ocurre en este caso, la falta de interposición del recurso de reposición viene precedida por la errónea indicación por la Sala de instancia de los recursos procedentes contra una resolución susceptible de recurso de casación en los términos prevenidos por el artículo 87.1 LJCA, y ello teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre supuestos análogos de instrucción errónea de recursos (SSTC 30/2009, de 30 de enero; 176/2013, de 21 de octubre; 47/2014, de 7 de abril; 54/2015, de 16 de marzo; y 60/2017, de 22 de marzo, entre otras) y la de este mismo Tribunal Supremo [ATS de 19 de febrero de 2015 (recurso 412/14), entre otros].

En efecto, recordemos que una de las vertientes de la tutela judicial efectiva, perfilada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es la del derecho a entablar los recursos legales procedentes (SSTC 37/1993, 111/2000, 21/2002 y 59/2003). En relación a este último aspecto, es necesario traer a colación el art. 248.4 de la LOPJ, que expresa: «Al notificarse la resolución a las partes se indicará si la misma es o no firme y, en su caso, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello».

Pues bien, la STC 60/217 declara que «no resulta razonable exigir a la parte que contravenga o salve por sí misma la instrucción o información de recursos consignada, aunque ésta pueda resultar o resulte errónea» (SSTC 241/2006, de 20 de julio, FJ 3, y 274/2006, de 25 de septiembre, FJ 2). Por otra parte, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, no se puede imputar negligencia a la parte cuando la misma es resultado de un error del órgano judicial pues, si la oficina judicial hubiera ofrecido indicaciones equivocadas sobre los recursos utilizables, el interesado, aun estando asistido por expertos en la materia, podría entender por la autoridad inherente a la decisión judicial que tales indicaciones fueren ciertas y obrar en consecuencia, inducido así a un error que, por tanto, sería excusable y no podría serle imputado porque los errores de los órganos judiciales no deben producir efectos negativos en la esfera del ciudadano (STC 256/2006, de 25 de septiembre, FJ 6, con cita, entre otras, de las SSTC 67/1994, de 28 de febrero, FJ 3, y 5/2001, de 15 de enero, FJ 2)».

Doctrina ésta, reiterada en numerosos autos posteriores con igual fundamentación [ATS 14 de julio de 2021 (RQ 322/2021)] que resulta proyectable en supuestos en los que se indica equivocadamente al recurrente los medios de reacción que le cabía promover frente a la resolución dictada [en este sentido, STS 28 de enero de 2021 (RCA 829/2020)].

TERCERO. *Hechos relevantes a efectos del trámite de admisión del presente recurso de casación.*

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar, como datos importantes para decidir sobre la admisión a trámite del recurso de casación, los siguientes:

1º. Se recurre una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía (TEARA) de 6 de octubre de 2023, por importe de 578.324,56 euros, en un procedimiento recaudatorio.

2º. La Administración estatal, mediante alegación previa conforme al artículo 58 LJCA, interesó la inadmisión del recurso por haberse interpuesto contra un acto no susceptible de impugnación, al no haberse agotado la vía económico-administrativa previa mediante la interposición del recurso de alzada ante el TEAC, requisito legal para actos que superan los 150.000 euros según los artículos 227 y 228 de la Ley General Tributaria (LGT) y el Real Decreto 520/2005.

3º. La parte recurrente alegó que la Administración no remitió el expediente administrativo y que interpuso recurso de anulación sin respuesta expresa, por lo que invoca el principio *pro actione* para que se admitiera el recurso.

4º. El tribunal de instancia examina la normativa aplicable, enfatiza que el recurso contencioso-administrativo es admisible solo contra actos que agoten la vía administrativa, y que la resolución del TEARA impugnada no cumple este requisito al ser susceptible de recurso de alzada ante el TEAC, confirmando que el pie de recurso de la resolución económico-administrativa impugnada era correcto y que la falta de interposición del recurso

de alzada era causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo, conforme a la jurisprudencia de otros Tribunales Superiores de Justicia. Además, se considera que la remisión del expediente administrativo se ha cumplido y que la ausencia de orden en el mismo no ha causado indefensión ni vulnerado el derecho de acceso a la jurisdicción.

En cuanto a la argüida interposición del recurso de anulación sin resolución expresa, considera la Sala que ello no exime del requisito de agotar la vía administrativa mediante el recurso de alzada.

El citado auto constituye el objeto del presente recurso de casación.

CUARTO. *Marco jurídico.*

A estos efectos, el recurrente plantea la necesidad de interpretar los (i) artículos 69.c) y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA); (ii) 241 bis de la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre (LGT), en relación con el artículo 24.1 de la Constitución española (CE); (iii) 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

QUINTO. *Cuestión en la que se entiende que existe interés casacional.*

Conforme a lo indicado anteriormente y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el 90.4 de la misma norma, procede admitir a trámite este recurso de casación, al apreciar esta Sección de admisión que el mismo presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión:

Determinar si se compadece con los principios de seguridad jurídica y buena administración tributaria declarar la inadmisibilidad de un recurso jurisdiccional al socaire de la falta de agotamiento de la vía administrativa en base a los artículos 69.c) y 25.1 LJCA, en aquellos casos en que, habiendo resolución expresa de la reclamación económico-administrativa, concurre sin embargo el silencio administrativo en el recurso de anulación interpuesto previo al debido recurso de alzada.

SEXTO. *Justificación suficiente de que el recurso planteado cuenta con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.*

1. En el presente recurso, el Tribunal Supremo se enfrenta a un supuesto en el que un contribuyente -que no recibe respuesta a una solicitud de anulación deducida frente a una resolución desestimatoria expresa del TEAR-, ve cómo la Administración, que incumple su obligación de resolver en un plazo razonable, pretende beneficiarse de su propia actitud contraria al principio de buena administración. Esa Administración, que no resuelve en plazo, pretende ser recompensada con la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso por falta de agotamiento de la vía económico-administrativa.

Así, en este recurso está concernida la interpretación del derecho a la tutela judicial efectiva -en su vertiente de derecho a acceder a los recursos y a un proceso sin dilaciones indebidas-, que debe conectarse con el derecho fundamental europeo a la buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En efecto, este recurso de casación plantea la proyección de este derecho fundamental europeo desde una doble perspectiva, *ad intra*, en relación con la conducta que debe seguir el órgano judicial en un supuesto como el descrito, y *ad extra*, en relación con las ventajas que puede obtener la administración del incumplimiento de sus deberes hacia el administrado.

2. Además, recuérdese que la Sala ya ha sentado doctrina sobre la cuestión que late en este tipo de situaciones en sentencia de 7 de marzo de 2023 (RCA 3069/2021), estableciendo la siguiente jurisprudencia al respecto:

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.

SÉPTIMO. *Admisión del recurso de casación. Normas que en principio serán objeto de interpretación.*

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 de la LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la LJCA, procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión descrita en el razonamiento jurídico cuarto.

2. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son, los (i) artículos 69.c) y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA); (ii) 241 bis de la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre (LGT), en relación con el artículo 24.1 de la Constitución Española (CE); (iii) 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

OCTAVO. Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 de la LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

NOVENO. Comunicación inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 de la LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 de la LJCA, remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto. Por todo lo anterior,

LA SECCIÓN DE ADMISIÓN ACUERDA:

1º) Admitir el recurso de casación n.º 8503/2024, preparado por la representación de doña Adoracion contra el auto dictado el 10 de septiembre de 2024 por la Sala de lo Contencioso-

Síguenos en...



Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, que inadmitió el recurso n.º 139/2024.

2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si se compadece con los principios de seguridad jurídica y buena administración tributaria declarar la inadmisibilidad de un recurso jurisdiccional al socaire de la falta de agotamiento de la vía administrativa en base a los artículos 69.c) y 25.1 LJCA , en aquellos casos en que, habiendo resolución expresa de la reclamación económico-administrativa, concurre sin embargo el silencio administrativo en el recurso de anulación interpuesto previo al debido recurso de alzada.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, los (i) artículos 69.c) y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; (ii) 241 bis de la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre, en relación con el artículo 24.1 de la Constitución española; (iii) 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 de la LJCA). Así lo acuerdan y firman.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).