

TRIBUNAL SUPREMO
Sentencia n.º 1503/2025 de 20 de noviembre de 2025
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Recurso n.º 7509/2023

SUMARIO:

Reclamaciones económico-administrativas. Inadmisibilidad. Extemporaneidad. Efectos del silencio administrativo negativo por la superación del plazo máximo previsto por ley para la resolución de una reclamación y posterior resolución extemporánea del órgano administrativo declarando la inadmisibilidad de la reclamación. La resolución del TEAC inadmitió por extemporáneas las reclamaciones frente a las liquidaciones provisionales, por haberse formulado transcurrido el plazo de un mes previsto en el art. 235.1 LGT. Son hechos incontrovertidos, que la interesada presentó el 5 de noviembre de 2015 cuarenta y seis declaraciones del modelo 2010 a través de las que solicitó la devolución de las cantidades retenidas a cuenta del IRNR sobre dividendos obtenidos de sus inversiones en acciones españolas el año 2012. Veintiséis de ellas fueron objeto de procedimiento de comprobación limitada que se resolvieron en liquidaciones provisionales, de las que no resultó cantidad alguna a devolver. El recurrente aduce la existencia de fallos de tal órgano judicial difícilmente conciliables con el ahora impugnado, en los que se admite la posibilidad de entender subsanado el vicio de extemporaneidad cometido con ocasión de la formulación de un recurso de reposición en atención a la actuación posterior de la Administración. La Sala reitera los criterios interpretativos de la STS de 9 de octubre de 2024, recurso n.º 1628/2023 en la que se resolvió que una vez interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la reclamación formulada ante un órgano revisor económico-administrativo, este puede dictar resolución expresa, de forma extemporánea, declarando la inadmisibilidad de la reclamación cuando constate la superación del plazo máximo para interponerla. A su vez, la resolución expresa del órgano revisor, dictada fuera de plazo, que declara la inadmisibilidad de la reclamación por ser extemporánea, no incurre en *reformatio in peius* ni en ninguna otra infracción del ordenamiento jurídico, pues la revisión del fondo del asunto requiere de una reclamación válida y tempestivamente interpuesta. En tales casos, el juez *a quo* competente para resolver el recurso contencioso-administrativo debe enjuiciar la conformidad a derecho de la decisión sobre inadmisibilidad declarada de forma extemporánea por el órgano administrativo y, solo en el caso de que concluya que no era ajustada a derecho, examinar el fondo del asunto.

TRIBUNAL SUPREMO**SENTENCIA**

Magistrados/as
FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS
ISAAC MERINO JARA
MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE
MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA
MIGUEL DE LOS SANTOS GANDARILLAS MARTOS
SANDRA MARIA GONZALEZ DE LARA MINGO
MARIA DOLORES RIVERA FRADE

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Segunda
Sentencia núm. 1.503/2025
Fecha de sentencia: 20/11/2025
Tipo de procedimiento: R. CASACION

Síguenos en...

Número del procedimiento: 7509/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/11/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

Transcrito por: AFJ

Nota:

R. CASACION núm.: 7509/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1503/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Isaac Merino Jara

D.ª Esperanza Córdoba Castroverde

D. Manuel Fernández-Lomana García

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.ª Sandra María González de Lara Mingo

D.ª María Dolores Rivera Frade

En Madrid, a 20 de noviembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 7509/2023, interpuesto por el procurador don Manuel María Alvarez-Buylla Ballesteros en nombre y representación de Vanguard Total International Stock Index Fund, contra la sentencia de fecha 19 de junio de 2023, dictada en el procedimiento ordinario 657/2017, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sobre solicitud de devolución del IRNR del ejercicio 2012.

Ha comparecido, como parte recurrida, la Administración General del Estado, representada por el abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-El objeto del presente recurso lo constituye la sentencia dictada en fecha 19 de junio de 2023, por la Sección Segunda Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el procedimiento ordinario 657/2017 que desestimó el recurso interpuesto contra la desestimación presunta de la reclamación formulada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central contra las desestimaciones expresas y presuntas de las solicitudes de devolución del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, 2012, ampliado al posterior acuerdo de 24 de julio de 2020 del TEAC que inadmitió las reclamaciones por extemporáneas, cuyo Fallo decía: «*[P]rimero. Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por VANGUARD TOTAL INTERNATIONAL STOCK INDEX FUND, representada por el procurador don Manuel Álvarez-Buylla Ballesteros contra el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 24 de julio de 2020 ya referido, acuerdo que se confirma, con imposición de las costas a la parte recurrente [...]*».

SEGUNDO.-Por el procurador don Manuel María Alvarez-Buylla Ballesteros se presentó escrito preparando recurso de casación contra la mencionada sentencia, el cual se tuvo por preparado mediante Auto de fecha 17 de octubre de 2023, emplazando a las partes personadas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por plazo de 30 días.

TERCERO.-Mediante Auto dictado el 10 de julio de 2024 por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se admitió a trámite el recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada el 19 de junio de 2023 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y se acordó la remisión de las actuaciones para su tramitación y decisión a la Sección Segunda de este Tribunal.

La representación procesal de la parte recurrente, interpuso recurso de casación en virtud de lo acordado en Diligenza de Ordenación de fecha 15 de julio de 2024, en el cual

Síguenos en...



concluye solicitando «[Q]ue tenga por presentado este escrito y por interpuesto recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 19 de junio de 2023 y, previos los trámites oportunos, dicte Sentencia por la que se acuerde casar la Sentencia impugnada, ordenando la retroacción de las actuaciones para que la AN entre a analizar los motivos de fondo y las pruebas que justifican la solicitud de devolución en origen de este recurso. [...]».

CUARTO.-Dado traslado para oposición al abogado del Estado, se presentó escrito en fecha 11 de noviembre de 2024 en el que solicitaba: «[P]or las razones expuestas consideramos que la sentencia recurrida es ajustada a derecho, y solicitamos su confirmación, con desestimación del recurso interpuesto de contrario.[...]».

QUINTO.-De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, y considerando innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de fecha 18 de noviembre de 2024, quedaron las presentes actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

Con fecha 13 de diciembre de 2024, por la representación de la recurrente se presentó escrito aportando copia de la sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, en el recurso de casación 104/2002, (sentencia núm. 1639/2023), con fecha 5 de diciembre de 2023; dado traslado a la parte recurrida para alegaciones, se procedió a unir el escrito presentado y mediante providencia de fecha 19 de septiembre de 2025, se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Miguel de los Santos Gendarillas Martos y se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 11 de noviembre de 2025, fecha en que comenzó su deliberación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Resolución impugnada y antecedentes relevantes

1.1.-Es objeto del presente recurso la sentencia de 19 de junio de 2023, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, desestimó el recurso núm. 657/2017 que dedujo contra la desestimación presunta de la reclamación formulada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) contra las desestimaciones expresas y presuntas de las solicitudes de devolución del Impuestos sobre la Renta de no Residentes (IRNR), 2012, ampliado al posterior acuerdo de 24 de julio de 2020 del TEAC que inadmitió las reclamaciones por extemporáneas.

1.2.-La representación de Vanguard Total International Stock Index Fund (en lo sucesivo Vanguard) interpuso recurso contencioso-administrativo impugnando la desestimación presunta de las reclamaciones acumuladas interpuestas ante el TEAC frente a las desestimaciones expresas y presuntas de las solicitudes de devolución del IRNR planteadas mediante modelos 210, referidos al ejercicio 2012.

1.3.-El TEAC, más tarde, por acuerdo de 24 de julio de 2020 el TEAC resolvió acumuladamente, inadmitiendo por extemporáneas, las reclamaciones 00-03838-2017; 00-07698-2017; 00-07699-2017; 00-07700-2017; 00-07701-2017; 00-07702-2017; 00-07703-2017; 00-07704-2017; 00-07705-2017; 00-07706-2017; 00-07707-2017; 00-07708-2017; 00-07709-2017; 00-07710-2017; 00-07711-2017; 00-07712-2017; 00-07713-2017; 00-07714-2017; 00-07715-2017; 00-07716-2017; 00-07717-2017; 00-07718-2017; 00-07721-2017; 00-07722-2017; 00-07719-2017 y 00-07720-2017.

1.4.-La sentencia impugnada confirmó la resolución del TEAC que declaró la inadmisión de las reclamaciones, desestimando el recurso contencioso-administrativo.

SEGUNDO.- Cuestión de interés casacional

2.1.-Por auto de 10 de julio de 2024, se fijaron como cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia «[2.]1. Determinar si, una vez ya interpuesto recurso contencioso-administrativo y definido su objeto en el escrito de interposición de ese recurso, dirigido contra un acto desestimatorio presunto, por silencio administrativo, de la reclamación formulada ante un órgano revisor económico-administrativo, éste último puede dictar resolución expresa, de forma extemporánea, declarando la inadmisibilidad de la reclamación cuando constate la superación del plazo máximo para interponerla.

2.2. Dilucidar si, cuando la Administración resuelve de forma extemporánea una reclamación o recurso, declarando su inadmisibilidad, habiéndose obtenido por tanto con carácter previo una desestimación presunta por parte del interesado, está incurriendo en unareformatio in peius proscrita por nuestro ordenamiento, al impedir la revisión del fondo del asunto y limitar las ulteriores vías de recurso a la constatación de la existencia de la causa de inadmisibilidad invocada. En caso de no concurrir lareformatio in peius, precisar si estaríamos ante otra

infracción del ordenamiento jurídico -como la del derecho de defensa- o frente a una mera irregularidad no invalidante.

2.3. Determinar si el juez a quo, en tales casos, debe limitarse a enjuiciar la conformidad a derecho de la decisión sobre inadmisibilidad declarada de forma extemporánea por el órgano administrativo y, solo en el caso de que concluya que no era ajustada a derecho, examinar el fondo del asunto; o si, por el contrario, está obligado a soslayar tal declaración de inadmisibilidad y analizar la legalidad de fondo de la denegación presuntamente derivada de la desestimación presunta. En otras palabras, si cabe un acto expreso tardío que no consista en la estimación de la pretensión o en su desestimación, en tal caso motivada.

2.2.-Se identificaron como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, los artículos 237.1 y 240.1 Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre (BOE de 18 de diciembre, LGT) y 24 y 119.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre, LPAC).

TERCERO.- Alegaciones de las partes

3.1.-La representación procesal de Vanguard, en síntesis, considera que la sentencia impugnada ha infringido varios preceptos legales, incluyendo el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de seguridad jurídica, al permitir que el TEAC dicte una resolución extemporánea que declare la inadmisibilidad de la reclamación, lo que limita las posibilidades de defensa del recurrente y constituye una *reformatio in peius*.

Afirma que el silencio administrativo negativo debe ser considerado como una garantía para el administrado, permitiendo el acceso a la vía judicial, y que la interpretación de la Audiencia Nacional desvirtúa esta protección. La resolución del TEAC, al ser tardía, no debería afectar la capacidad del recurrente para discutir el fondo del asunto, cuando el silencio administrativo ya había permitido la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Solicita que se case la sentencia impugnada y se retrotraigan las actuaciones para que se analicen los motivos de fondo de la solicitud de devolución, argumentando que la falta de un procedimiento adecuado para la recuperación de impuestos en el contexto del Derecho de la Unión Europea agrava la situación de quien recurre. En definitiva, pretende que se reconozca la validez del silencio administrativo como un mecanismo de acceso a la justicia y se garantice el derecho a la defensa del recurrente frente a la actuación administrativa.

3.2.-El abogado del Estado, se opone al recurso de casación y sostiene que la inadmisibilidad de la reclamación es una consecuencia legal e inevitable cuando se presenta fuera del plazo establecido. El TEAC había declarado la inadmisibilidad de las reclamaciones del recurrente, lo que fue confirmado por la sentencia recurrida.

En cuanto a la posibilidad de respuesta tardía por el TEAC y la eventual *reformatio in peius*, afirma que la declaración de inadmisibilidad es un contenido propio de la resolución económico-administrativa y que el silencio administrativo negativo no constituye un acto administrativo. Hace referencia a sentencias anteriores de esta Sala que han abordado cuestiones similares, estableciendo que la resolución extemporánea del TEAC no infringe el ordenamiento jurídico y que el juez debe limitarse a evaluar la conformidad a derecho de la decisión sobre inadmisibilidad antes de examinar el fondo del asunto. En conclusión, se reafirma la legalidad de la sentencia de la Audiencia Nacional y se solicita su ratificación.

CUARTO.- Criterio interpretativo de la Sala

4.1.-Advertimos que el presente recurso se ha planteado en los mismos términos al núm. 1628/2023, resuelto por la sentencia de 9 de octubre de 2024, de la que ha sido ponente la Excmo. Sra. Dª. Esperanza Córdoba Castroverde, a la que vamos a remitirnos por respeto al principio de unidad de doctrina.

4.2.-Dijimos, en los fundamentos de derecho tercero y cuarto de esta sentencia, que «[H]a de tenerse en cuenta que el silencio negativo es una mera ficción legal que abre la posibilidad de impugnación, pero que deja subsistente la obligación de la Administración de resolver expresamente (arts. 21 a 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, «BOE» núm. 236, de 2 de octubre); y, por otra parte, como se infiere de la doctrina del Tribunal Constitucional (sentencia 52/2014, de 10 de abril de 2014, ECLI:ES:TC:2014:52), la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el art. 46.1 LJCA. Así, en la STS de 25 de marzo de 2004, Sección 6ª, rec. 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)".

A su vez, la STS de 31 de marzo de 2009, Sección 6^a, rec. 380/2005 , recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, plasmada 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 -, expuso 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 declaran 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"...

No es necesario, a la vista de los términos del debate, hacer un estudio exhaustivo de la doctrina que se refleja en la STC 52/2014, de 10 de abril (ECLI:ES:TC:2014:52), en la que se examinaba la constitucionalidad del plazo -seis meses- para interponer el recurso contencioso-administrativo en los supuestos en que la Administración no hubiera dado respuesta a las peticiones de los interesados, y su vinculación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución. Esta sentencia -con abundante cita también de jurisprudencia de esta Sala Tercera- en relación con la técnica del silencio en nuestro Derecho, en especial tras la reforma operada en el año 1999 de la Ley de Procedimiento de 1992, declara al respecto:

«Los arts. 42 a 44 LPC fueron modificados por la Ley 4/1999 teniendo a la vista el régimen legal de impugnación de los "actos presuntos" establecido en el art. 46.1 LJCA, precepto que no fue derogado ni modificado con ocasión o como consecuencia de dicha reforma. Por tanto, habida cuenta de que, primero, el inciso segundo del art. 46.1 LJCA que regula el plazo de impugnación del "acto presunto" subsiste inalterado; segundo, que tras la reforma de 1999 de la Ley 30/1992 en los supuestos de silencio negativo ya no existe acto administrativo alguno finalizador del procedimiento (art. 43.2 LPC), ni un acto administrativo denominado "presunto" basado en una ficción legal como se desprendía de la redacción originaria de la Ley 30/1992, y tercero, que la Administración sigue estando obligada a resolver expresamente, sin vinculación al sentido negativo del silencio [arts. 42.1 y 43.3 b) LPC], el inciso segundo del art. 46.1 LJCA ha dejado de ser aplicable a dicho supuesto. En otras palabras, se puede entender que, a la luz de la reforma de 1999 de la Ley 30/1992, la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el art. 46.1 LJCA.»

Y hasta tal punto se llevan a sus últimas consecuencias dichos razonamientos que se considera que no es necesario declarar la inconstitucionalidad del mencionado precepto procesal -en contra de lo que se proponía por el Tribunal que suscitó la cuestión- por considerar, pura y simplemente, que ha quedado derogado implícitamente con la reforma de la Ley de Procedimiento, porque a la exigencia de que la Administración deba dictar una resolución en todos los procedimientos, ningún valor tiene el silencio, que no es acto administrativo de ninguna naturaleza, sino una mera ficción para facilitar la defensa de sus derechos por los ciudadanos, en su caso, del cual no puede obtener beneficio alguno la Administración incumplidora de su obligación [STS núm. 511/2022, de 3 de mayo de 2022 (rec. cas. 3479/2021)].

Centrándonos en el tema que nos ocupa, la solución a la cuestión suscitada debe venir por la vía de la regulación de las normas que imponen a la Administración que dicte esa resolución expresa extemporáneamente. En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 24, apartados 2 y 3, de la LPAC, esa resolución expresa posterior, en los supuestos de que esa extemporaneidad, que no acto presunto, comporte la desestimación de la reclamación, como es el caso de autos, «se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio», a diferencia de los casos de estimación por silencio administrativo, en que la resolución expresa posterior a la producción del acto «solo podrá dictarse de ser confirmatorio del mismo». Ahora bien, si la Administración está sometida al principio de legalidad (art. 103 CE), es indudable que esa falta de vinculación "al sentido del silencio" no puede comportar apartarse del principio de legalidad, que debe ser observado en todo momento. Y si hemos convenido que "se

declarará la inadmisibilidad" cuando la reclamación se haya presentado fuera de plazo, ello comporta que la resolución expresa "tardía" pueda declarar la inadmisibilidad de la reclamación. En suma, su contenido no puede ser diferente del que habría tenido de ser la resolución tempestiva, y ello con independencia de que el interesado, haciendo uso de su derecho, ya hubiera ejercido su derecho a impugnar la desestimación presunta por silencio administrativo negativo y hubiera interpuesto el recurso procedente.

3.3. Frente a ello no cabe admitir, como pretende la recurrente, que se vulnere el principio de reformatio in peius, pues la ulterior resolución expresa que declara que la reclamación es inadmisible no empeora la situación que tenía el recurrente en el período comprendido entre la superación del plazo para resolver y la fecha de aquella resolución expresa, dado que, como advierte el Abogado del Estado y hemos reiterado en esta resolución, el silencio no es un acto ni, por tanto, declara o reconoce nada; en particular, no declara ni reconoce, ni puede hacerlo, que una reclamación en sí misma inadmisible es admisible.

Se reitera que el transcurso del plazo que la Administración tiene para resolver la reclamación no determina la adquisición por el recurrente de algún tipo de derecho, pues lo que la ley le permite es acceder a la "vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración", pero no le proporciona una situación "mejor" que la que tenía inicialmente.

Tampoco puede considerarse vulnerado el principio general que prohíbe actuar contra los propios actos (*venire contra factum propium non valet*), que constituye un límite del ejercicio de un derecho subjetivo, de una facultad, o de una potestad, como consecuencia del principio de buena fe y, particularmente, de la exigencia de observar, dentro del tráfico jurídico, un comportamiento consecuente, pues su aplicación hubiera requerido la existencia de un acto propio de la Administración que reconocza (o al menos no cuestione) que la reclamación era admisible, por ejemplo, admitiéndola de hecho y resolviendo en cuanto al fondo.

Asimismo, no se advierte que restrinja o limite el derecho de defensa, pues, de un lado, el dictado de la resolución fuera de plazo no implica vicio alguno de anulabilidad, dado que, como se ha expuesto, la ley obliga a la Administración a resolver expresamente "en todo caso" (art. 240.1 LGT); y de otro, la ampliación del recurso a la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 24 de julio de 2020, acordada por la Sala de instancia en auto de 19 de enero de 2021, dada la amplitud con la que se regula en el artículo 36.4 de la LJCA, ha permitido a la hoy recurrente aducir cuanto estimara conveniente respecto de la inadmisibilidad declarada en la resolución expresa dictada durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acto presunto de la Administración.

3.4. Asimismo, hay que señalar que, una vez sometida a control jurisdiccional la resolución expresa, el juzgador debe examinar la conformidad a derecho de la declaración de inadmisibilidad, y solo en el caso de que concluya que no era ajustada a derecho, examinar el fondo del asunto, pues la revisión de fondo de la cuestión suscitada requiere de una reclamación válida y tempestivamente interpuesta.

Tal y como recuerda la Sala a quo, con cita de la STS de 6 de junio de 2011 (rec. 1538/2008), «"la vía económico-administrativa constituye una fase preceptiva y previa al acceso a la jurisdicción, por la que el contribuyente debe pasar de forma ineludible antes de acudir a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para satisfacer su derecho a la tutela judicial efectiva. Se trata, pues, de un presupuesto inexcusable para el acceso a la jurisdicción", sin que pueda entenderse agotada dicha vía cuando el recurso se interpone extemporáneamente.»

Como advierte el Abogado del Estado, la situación y suerte del recurso no habría sido distinta en caso de no haberse dictado resolución expresa, pues, como el silencio negativo no es un acto sino una mera ficción legal que abre la posibilidad de acceso a la jurisdicción, el objeto del recurso habría sido, materialmente, el acto objeto de la reclamación económico-administrativa, acto que para poder ser objeto de un recurso necesita haber agotado la vía administrativa -para lo que se precisa la interposición válida y temporánea de la reclamación económico-administrativa-, por lo que su revisión jurisdiccional incluye la verificación de que tal presupuesto concurre.

En suma, el transcurso de un año sin resolución no tiene aptitud para subsanar la extemporaneidad de la reclamación.

3.5. En último término, tampoco cabe apreciar infracción de los principios de primacía y efectividad del Derecho de la Unión Europea, pues, como acertadamente declara la Sala de instancia:

«[...] nadie discute que el Derecho de la Unión Europea debe ser aplicado por el Estado español. Ahora bien, ello no implica que su simple invocación permita eludir los procedimientos internos y

justificar que, en este caso, la falta de diligencia de la recurrente, que no recurrió en plazo, sea convalidada.

En efecto, la aplicación del Derecho de la Unión Europea se rige, entre otros, por el principio de autonomía institucional y procedural y/o procesal, es decir, el Derecho de la Unión no impone un determinado procedimiento de aplicación, sino que, lejos de ello, remite a cada ordenamiento interno al efecto. Ciertamente, si se estableciese algún requisito desproporcionado que, de facto, pudiera suponer el bloqueo o una grave dificultad de acceso a la jurisdicción, ello podría ser contrario al Derecho de la Unión, al impedir la materialización de los principios de primacía y efecto directo; pero no es este el caso de autos, donde el plazo establecido para recurrir -no se discute- es proporcionado y suficiente. De hecho, la recurrente no explica porque incumplió el plazo pese a ser advertida al efecto en la notificación.

En este sentido la doctrina del TJUE es clara al establecer que corresponde "al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar el procedimiento jurídico conducente" a la aplicación del Derecho de la Unión -STJUE de 11 de febrero de 1971 y 11 de diciembre de 1973- o en la más reciente STJUE de 25 de marzo de 2010 (C- 451/08), afirma, en aplicación de dicho principio que "en ausencia de normativa propia del Derecho de la Unión, y de conformidad con el principio de autonomía procedural, se dejan al Derecho interno las modalidades de ejecución de dichas obligaciones".

No puede, por lo tanto, pretender la recurrente que por sostener la infracción del Derecho de la Unión pueda eludir el procedimiento y el proceso interno».

En definitiva, no puede olvidarse que la aplicación de las normas de procedimiento es presupuesto del acceso a la decisión jurisdiccional sobre el fondo.

CUARTO. Respuesta a las cuestiones de interés casacional.

Con las consideraciones efectuadas en los fundamentos anteriores estamos en disposición de dar respuesta a las cuestiones de interés casacional.

La respuesta a la primera cuestión, conforme a lo que hemos razonado, debe ser que, una vez interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la reclamación formulada ante un órgano revisor económico-administrativo, este puede dictar resolución expresa, de forma extemporánea, declarando la inadmisibilidad de la reclamación cuando constate la superación del plazo máximo para interponerla.

A su vez, la respuesta a la segunda cuestión de interés casacional debe ser que la resolución expresa del órgano revisor, dictada fuera de plazo, que declara la inadmisibilidad de la reclamación por ser extemporánea, no incurre en reformatio in peius ni en ninguna otra infracción del ordenamiento jurídico, pues la revisión del fondo del asunto requiere de una reclamación válida y tempestivamente interpuesta.

En tales casos, el juez a quo competente para resolver el recurso contencioso-administrativo debe enjuiciar la conformidad a derecho de la decisión sobre inadmisibilidad declarada de forma extemporánea por el órgano administrativo y, solo en el caso de que concluya que no era ajustada a derecho, examinar el fondo del asunto. [...]».

4.3.-Contra la sentencia a la que nos remitimos, la recurrente instó un incidente de nulidad de actuaciones porque, a su juicio, se apartaba inmotivadamente de la sentencia de la Sección Quinta, de 5 de diciembre de 2023, RC 104/2022.

Advertimos y pusimos de manifiesto, que ese recurso tenía poco que ver con el que ahora nos ocupa. No se trataba un supuesto de respuesta tardía de la Administración que habilitaba, vía silencio negativo, la interposición del recurso contencioso-administrativo frente a una reclamación económico-administrativa que, formulada fuera del plazo, habría resultado en todo caso inadmisible.

En la sentencia de la Sección Quinta se enjuiciaba la actuación de un Ayuntamiento que se apartó del sentido desestimatorio del silencio administrativo negativo para dictar, tardía y extemporáneamente, un acto expreso que archivaba el expediente de responsabilidad patrimonial, por entender que el administrado había desistido de su reclamación indemnizatoria al no atender un requerimiento de subsanación por la falta de firma de la solicitud inicial.

En definitiva, no estábamos ante supuestos análogos. El incidente fue contestado y desestimado por el auto de esta Sala de 19 de diciembre de 2024, con la motivación que acabo de resumir.

4.4.-De este modo damos cumplida respuesta al debate suscitado por las partes en liza, con plena satisfacción del derecho a la tutela judicial. Como hemos reiterado en varias ocasiones, y por todas en la STS 27 de abril de 2015, FJ 2º, RC 1965/2012, «[I]a tutela judicial efectiva se satisface con la motivación por remisión o in aliunde, siempre que el reenvío se produzca de forma expresa e inequívoca y la cuestión sustancial de que se trate hubiera sido decidida en la resolución a la que se remite, según ha reiterado el Tribunal Constitucional en la sentencia

144/2007 (FJ 3º) (...) dentro de las modalidades que puede revestir la motivación hemos afirmado que la fundamentación, por remisión o aliunde -técnica en virtud de la cual se incorporan a la resolución que prevé la remisión los razonamientos jurídicos de la decisión o documento a la que se remite (ATC 207/1999, de 28 de julio , FJ 2)- "no deja de serlo ni de satisfacer la exigencia constitucional contenida en el derecho fundamental" a la tutela judicial efectiva [entre otras muchas, SSTC 187/2000, de 10 de julio, FJ 2 ; 8/201, de 15 de enero, FJ 3, in fine ; 13/2001, de 29 de enero , FJ 2 ; 108/2001, de 23 de abril, FJ 2 ; 5/2002, de 14 de enero, FJ 2 ; 171/2002, de 30 de septiembre , FJ 2; y ATC 194/2004, de 26 de mayo , FJ 4 b); en términos similares, SSTC 115/2003, de 16 de junio, FJ 8 ; 91/2004, de 19 de mayo, FJ 8 ; 113/2004, de 12 de julio, FJ 10 ; 75/2005, de 4 de abril, FJ 5 ; y 196/2005, de 18 de julio , FJ 3], siempre y cuando dicha remisión se produzca de forma expresa e inequívoca [STC 115/1996, de 25 de junio , FJ 2 b)] y que la cuestión sustancial de que se trate se hubiera resuelto en la resolución o documento al que la resolución judicial se remite (SSTC 27/1992, de 9 de marzo, FJ 4 ; y 202/2004, de 15 de noviembre , FJ 5; y ATC 312/1996, de 29 de octubre , FJ 6). [...]]».

QUINTO.- Resolución de las pretensiones de las partes

La necesaria consecuencia de lo que hasta aquí hemos expuesto es que el recurso de casación deducido por la representación procesal de Vanguard ha de ser desestimado, pues, como se ha señalado, el criterio establecido por la Sala de instancia es acorde con la interpretación que aquí hemos reputado correcta, por lo que debe confirmarse la sentencia impugnada.

SEXTO. Pronunciamiento sobre costas

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse 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.

F A L L O

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

1.-Reiterar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia dictada el 9 de octubre de 2024, RC 1628/2023.

2.-No haber lugar al recurso de casación interpuesto por el procurador don Manuel Álvarez-Buylla Ballesteros, en representación de Vanguard Total World Stock Index Fund, contra la sentencia de 19 de junio de 2023, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso núm. 1628/2023.

3.-No hacer imposición de las costas procesales de esta casación.

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

Así se acuerda y firma.

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