

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10817 *Sala Segunda. Sentencia 155/2012, de 16 de julio de 2012. Recurso de amparo 544-2011. Promovido por don Juan Carlos Fernández Galende en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que desestimó su recurso sobre liquidación del impuesto sobre el valor añadido y sanción tributaria. Vulneración del derecho a la tutela judicial (acceso a la justicia): no pronunciamiento sobre el fondo de un recurso contencioso-administrativo porque no se habían presentado alegaciones en la vía económico-administrativa (STC 75/2008).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 544-2011, promovido por don Juan Carlos Fernández Galende representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Lydia Leiva Cavero y asistido de la Abogada doña Jaione Unanue Alday, contra la Sentencia dictada el 11 de octubre de 2010 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el recurso contencioso-administrativo núm. 1352-2008 interpuesto por el mencionado señor Fernández Galende contra el acuerdo de 25 de agosto de 2008 del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa en las reclamaciones acumuladas 2008-179 y 2008-218. Ha comparecido la Diputación Foral de Gipuzkoa, representada por la procuradora doña Rocío Martín Echagüe, asistida de la Abogada doña Ana Ibarburu Aldama. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 27 de enero de 2011 la Procuradora de los Tribunales doña Lidia Leiva Cavero, asistida de la Abogada doña Jaione Unanue Alday, presentó recurso de amparo en nombre de don Juan Carlos Fernández Galende contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que se ha citado en el encabezamiento. Los hechos en los que tiene su origen el recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 4 de abril de 2008 el demandante promovió reclamaciones económico-administrativas ante el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa contra una liquidación por el impuesto sobre el valor añadido (por importe de 81.990,16 euros, incluidos intereses) y contra una resolución que le imponía una sanción tributaria (de multa de 66.589,43 euros), derivando ambos actos administrativos del acta de la inspección de los tributos del territorio histórico de Gipuzkoa núm. 800051. Las reclamaciones fueron acumuladas.

b) Recibido el expediente en el tribunal económico-administrativo foral, su secretario acordó el 23 de abril de 2008 ponerlo de manifiesto al reclamante durante un mes con el fin que pudiera formular su escrito de alegaciones y de proposición de prueba, con la advertencia de que, de conformidad con el art. 58.4 del Decreto Foral 41/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Norma Foral general tributaria del territorio histórico de Gipuzkoa en materia de revisión en vía administrativa, en caso de ausencia de alegaciones se procedería al archivo de las actuaciones por desconocimiento de la discrepancia fáctica o jurídica.

c) Copia del acuerdo del secretario a que se acaba de hacer referencia fue remitida por correo certificado al domicilio del reclamante. Consta en el expediente que se intentó infructuosamente la entrega el día 29 de abril de 2008 a las 13:45 horas, y el día 30 siguiente a las 10:00 horas, por ausencia del destinatario, que, según la diligencia no retiró el envío de las oficinas de Correos, que lo devolvieron al órgano remitente. Al no haber sido posible la notificación personal del hoy demandante, el secretario del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa acordó su citación para ser notificado por comparecencia, citación que se efectuó mediante exposición de anuncio en el tablón de aquel órgano desde el 27 de mayo al 12 de junio de 2008 y mediante su publicación el 27 de mayo de 2008 en el «Boletín Oficial de Gipuzkoa», con arreglo al art. 108 de la Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, general tributaria del territorio histórico de Gipuzkoa. Dicho artículo establece que la comparecencia para ser notificado deberá producirse en el plazo de quince días naturales, contados desde el siguiente al de la publicación del anuncio en el «Boletín Oficial de Gipuzkoa» y que, transcurrido dicho plazo sin que se haya producido comparecencia, se entenderá efectuada la notificación a todos los efectos legales el día siguiente al del vencimiento del plazo señalado.

d) En diligencia extendida el 12 de junio de 2008 el secretario del tribunal económico-administrativo foral dejó constancia de que no se había producido comparecencia alguna. El día 25 de agosto siguiente dicho tribunal decidió el archivo de las reclamaciones acumuladas, razonando que el reclamante no había efectuado alegaciones ni formulado ninguna pretensión, por lo que, al desconocerse la discrepancia fáctica o jurídica con los actos impugnados, ningún aspecto de los mismos podía ser objeto de revisión, procediendo en consecuencia el archivo de los escritos de interposición, conforme al art. 58.4 del Reglamento de revisión en vía administrativa. Se intentó la entrega de copia de la resolución correspondiente en el domicilio del señor Fernández Galende, remitida por correo certificado; previos dos intentos de entrega los días 28 y 29 de agosto de 2008 en momentos en que el destinatario estaba ausente, éste retiró la notificación en la oficina de Correos el día 1 de septiembre de 2008.

e) El 16 de septiembre de 2008 don Juan Carlos Fernández Galende interpuso recurso de anulación ante el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa. Denunció que los dos intentos de notificación del acuerdo de 23 de abril de 2008 por el que se le concedía el plazo de un mes para formular alegaciones y proponer pruebas no habían sido realizados correctamente, por lo que no procedía la citación por edictos y solicitó que se anulara la resolución de archivo y se concediera plazo efectivo para formular las alegaciones. El 23 de septiembre de 2008 el señor Fernández Galende presentó un escrito para complementar, según dijo, su recurso de anulación. Alegó que el art. 58.4 del Reglamento de revisión en vía administrativa antes citado establece una presunción de desistimiento que puede ser destruida y que del propio expediente se deducía que su discrepancia fáctica o jurídica era conocida por el tribunal foral, pues se encontraba de manifiesto en las alegaciones que había formulado contra las actas de inspección, firmadas en disconformidad. Invocó nuestra STC 75/2008, de 23 de junio, y solicitó de nuevo que prosiguiera la tramitación de las reclamaciones concediendo plazo para formular alegaciones.

f) El Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa acordó el 8 de octubre de 2008 desestimar el recurso de anulación. En relación con la notificación del acuerdo del secretario de 23 de abril de 2008 por el que se concedía al reclamante el plazo de un mes para formular alegaciones y proponer pruebas, se razona que los intentos de entrega del envío por parte de los servicios postales se ajustaron a la normativa tanto tributaria como postal, por lo que el recurso a la publicación del anuncio en el «Boletín Oficial de Gipuzkoa» y a su exposición en el tablón del tribunal era ajustado a Derecho; vencido el plazo sin haberse presentado alegaciones se había producido el supuesto de hecho previsto en el art. 58.4 del Reglamento de revisión en vía administrativa. Añade el acuerdo, frente a lo afirmado por el reclamante, que éste no había presentado alegaciones ante el acta y el informe ampliatorio de la inspección ni en el procedimiento sancionador, y que no se había interpuesto recurso de reposición contra la liquidación ni contra la sanción impuesta.

g) Don Juan Carlos Fernández Galende interpuso recurso contencioso-administrativo, del que conoció la Sección Primera de la Sala de ese orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que lo registró con el número 1352 de 2008. En la demanda presentada ante dicho órgano, en relación con el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa de 25 de agosto de 2008 que archivó las reclamaciones, se defendió, en primer lugar, en cuanto a la notificación del acuerdo del secretario de dicho Tribunal de 23 de abril de 2008 por el que se concedía al señor Fernández Galende plazo para formular alegaciones, que en el expediente no constaba que, ante la ausencia del destinatario, se dejara aviso en el buzón, incumplándose el art. 42.3 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre; se alegó, igualmente, que el segundo intento de entrega no se había practicado en una hora distinta a la del primer intento, como exige el art. 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC). Ello determinaba que el recurrente no hubiese sido válidamente notificado de la apertura del plazo para formular alegaciones. Defendió en segundo lugar que el art. 58.4 Reglamento de revisión en vía administrativa, aplicado para acordar el archivo, vulneraba el principio de jerarquía normativa, pues se oponía al art. 242 de la Norma Foral general tributaria del territorio histórico de Gipuzkoa. Y, en tercer lugar, que el tribunal económico-administrativo foral estaba obligado a resolver sobre el fondo, con arreglo a la doctrina establecida en la STC 75/2008, de 23 de junio, en virtud del derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que la decisión de archivo era nula. Tras ello la representación del señor Fernández Galende alegó la improcedencia de la liquidación y de la sanción, para terminar solicitando que se dictara Sentencia revocando el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa de 25 de agosto de 2008 y anulando las liquidaciones del impuesto sobre el valor añadido y las sanciones impugnadas.

h) Previa contestación de la demanda por la Diputación Foral de Gipuzkoa y de la restante tramitación del recurso contencioso-administrativo, la Sala de ese orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco lo desestimó en Sentencia de 11 de octubre de 2010. La Sentencia comienza por razonar que el segundo de los intentos de notificación de acuerdo del secretario del tribunal económico-administrativo foral de 23 de abril de 2008 se practicó correctamente, respetando lo establecido en el art. 59.2 LPC y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que lo ha interpretado. En cuanto a la duda suscitada por el recurrente en torno al depósito del aviso de llegada del envío en la casilla de correo del destinatario, indica la Sentencia que, al estar plasmados en el documento de los servicios postales los datos necesarios sobre el modo en que se practicó, para ponerlo en cuestión debería haber sido el recurrente quien demostrase lo sucedido, con arreglo al art. 217 de la Ley de enjuiciamiento civil; la ausencia de otra prueba, «lleva a la Sala», dice la Sentencia, «a mantener la apariencia de veracidad de la documentación postal ya que no hay dato alguno que pueda poner en duda la actuación

profesional del empleado postal». La circunstancia de que el art. 242 de la Norma Foral general tributaria del territorio histórico de Gipuzkoa permita al tribunal económico-administrativo foral examinar y resolver cuestiones no planteadas por los interesados no permite eludir la trascendencia de las alegaciones de la parte reclamante, pues el apartado 2 del precepto impone que si se pretenden analizar aspectos que no han sido alegados el órgano foral debe exponerlos a dicha parte para que pueda formular alegaciones. El tribunal económico-administrativo foral no puede, pues, actuar sobre la totalidad del expediente por el mero hecho de que se haya interpuesto la reclamación, sino que sólo puede, a su discrecionalidad, plantear a la parte los aspectos no suscitados por la reclamante. En el caso planteado, sin alegaciones, sin proposición de prueba y sin que se estimase pertinente oír al reclamante sobre aspectos no suscitados (que en el caso eran todos) procedía el archivo con arreglo a los arts. 239.1, 243 y 245 de la Norma Foral general tributaria del territorio histórico de Gipuzkoa y 92.2 LPC, precepto este último que prevé la caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado por la inactividad de éste en la cumplimentación de trámites esenciales, como el omitido en el caso, pues era el propio recurrente quien debía exponer su petición y los motivos de su reclamación y estructurar y fundamentar ésta. Se refiere finalmente la Sentencia a la cuestión de la alegada vulneración del principio de jerarquía normativa declarando que el art. 239 y la disposición final décima octava de la Norma Foral general tributaria del territorio histórico de Gipuzkoa habilitaban suficiente el desarrollo reglamentario efectuado a través del Reglamento de revisión en vía administrativa.

i) Mediante escrito presentado el 24 de noviembre de 2010 la representación procesal de don Juan Carlos Fernández Galende promovió incidente de nulidad de actuaciones, interesando que se declarase la nulidad de la Sentencia y se reconociera el derecho del recurrente a que se resolviera el fondo del asunto, esto es, a un pronunciamiento en Derecho sobre la liquidación y la sanción impugnadas, retrotrayendo las actuaciones al momento procesal previo al de dictarse la Sentencia. Denunció que ésta vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva al rechazar entrar en el análisis de fondo del asunto planteado en la demanda contencioso-administrativa, en contra del criterio establecido en la STC 75/2008, de 23 de junio, dictada en un caso idéntico y oportunamente invocada. Alegó, además, que según había declarado la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo, la normativa reguladora de las reclamaciones económico-administrativas forma parte del procedimiento administrativo común y tiene también la consideración, cuando determina el acceso a la jurisdicción, de norma procesal, de manera que la regulación de la materia, de conformidad con el art. 149.1.6 y 18 CE es competencia exclusiva del Estado; en consecuencia, las normas forales aplicadas en la Sentencia, que conducen a ratificar el archivo de la reclamación económico-administrativa, son nulas de pleno Derecho, por radical defecto de competencia, lo que convierte en incongruente y nulo su fallo.

j) En providencia de 1 de diciembre de 2010 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco inadmitió a trámite el incidente al considerar que quien lo promovía pretendía que se revisara el criterio fundado de la Sentencia, como si se tratara de un recurso que, como tal, no existe. La Sala, dice la providencia, «lo que debe hacer, y lo hace, es motivar las razones de su decisión, tal es lo que impone la Constitución, y fruto de ello puede justiciar (*sic*) el apartamiento de las doctrinas Constitucional y Jurisprudencial pues el T.C. es constante en aceptar tal variación indicando que no afecta, si está motivada, a derecho fundamental alguno».

2. En la demanda de amparo, después de justificarse el cumplimiento de los requisitos procesales y de exponerse los hechos, se alega que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, infringiendo flagrantemente la doctrina establecida en la STC 75/2008, de 23 de junio, al confirmar la resolución de archivo adoptada por el Tribunal Económico-

Administrativo Foral de Gipuzkoa y rechazar pronunciarse sobre el fondo de la cuestión suscitada. Según la demanda, la citada STC 75/2008 establece la doctrina de que el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva conlleva, entre otras exigencias, el que las Salas de lo Contencioso-Administrativo deban examinar y resolver el fondo de los asuntos litigiosos que ante ellas se deduzcan aunque en la previa y obligatoria vía económico-administrativa, propia de la materia tributaria, no se hayan formulado alegaciones ante el órgano de revisión competente. Resulta además especialmente grave que la Sala sentenciadora, ante la que se invocó explícitamente la doctrina sentada por la citada STC 75/2008, haya adoptado una decisión contraria a la misma. La cita de jurisprudencia constitucional anterior y de carácter más amplio o general, recaída en asuntos distintos al que aquí se plantea, no autoriza, sin embargo, a prescindir ni separarse de lo que de manera nítida y directa ha resuelto el Tribunal Constitucional ante una cuestión idéntica a la que el órgano jurisdiccional enjuició. Es ocioso decir en esta sede que el Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Carta Magna y de los derechos fundamentales que la misma consagra, de manera que la independencia judicial no autoriza a quebrantar la doctrina que este Tribunal Constitucional ha sentado sobre el alcance y contenido que el derecho a la tutela judicial efectiva posee en una determinada situación, pues este superior criterio debe ser observado por elementales razones de seguridad jurídica y de jerarquía. Del mismo modo, esta rebeldía o falta de acatamiento frente a la doctrina constitucional lesiona el derecho constitucional de igualdad, en perjuicio de la tutela judicial efectiva, cuando, ante situaciones idénticas, la Sentencia impugnada adopta una decisión lesiva y discriminatoria, al no extender a mi mandante, por razones de mera legalidad ordinaria, los efectos del criterio fijado por la STC 75/2008. Tras exponer a mayor abundamiento una serie de argumentos adicionales, solicitó la representación del señor Fernández Galende que le otorgáramos el amparo, reconociendo su derecho a la tutela judicial efectiva, declarando la nulidad de la Sentencia impugnada y su derecho a que por el órgano judicial se dicte otra en la que se resuelva el fondo del asunto planteado, esto es, que emita un pronunciamiento en Derecho sobre las liquidaciones y sanciones tributarias impugnadas.

3. Esta Sala, en providencia de 15 de septiembre de 2011, admitió el recurso de amparo y acordó dirigirse al Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa a fin de que remitiera certificación o fotocopia adverada de las reclamaciones a que se ha hecho referencia; y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco para que hiciera llegar las actuaciones del recurso ordinario 1352-2008 y para que emplazara a las partes.

4. Recibidas las actuaciones y habiéndose personado la Procuradora doña Rocío Martín Echagüez en nombre de la Diputación Foral de Gipuzkoa, mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de 21 de diciembre de 2011 se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar sus alegaciones, conforme a lo previsto en el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

5. La Procuradora señora Leiva Cavero en escrito presentado el 20 de enero de 2012 se ratificó en la demanda por ella presentada en nombre de don Juan Carlos Fernández Galende.

6. En escrito presentado el 25 de enero de 2012 la Procuradora señora Martín Echagüez interesó en nombre de la Diputación Foral de Gipuzkoa que se dictara Sentencia desestimatoria del recurso de amparo. Expuso que lo sucedido era que la inspección de la Hacienda Foral de Gipuzkoa había incoado acta de disconformidad al recurrente, de la que se derivó una liquidación por el impuesto sobre el valor añadido y la imposición de una sanción tributaria. El recurrente, sin promover recurso de reposición, acudió directamente al tribunal económico-administrativo foral mediante escrito en el que se limitó a solicitar que se tuvieran por interpuestas en tiempo y forma las reclamaciones económico-administrativas y que se reclamaran los expedientes para que, una vez le

fueran puestos de manifiesto, pudiera presentar las correspondientes alegaciones. El recurrente no presentó escrito alguno de alegaciones, ni planteó ninguna cuestión en relación con los actos impugnados, ni formuló pretensión alguna, por lo que el tribunal económico-administrativo foral, al desconocer la discrepancia fáctica o jurídica, dado que no se había presentado recurso de reposición, procedió al archivo de las reclamaciones por no poder revisar los actos en cuestión. Se produjo, pues, una causa legal justificativa del archivo de la reclamación económico-administrativa que, en opinión de la representación de la Diputación Foral de Gipuzkoa, debe dar lugar a la desestimación del presente recurso: la prevista en el artículo 58.4 del Decreto Foral 41/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Norma Foral general tributaria del territorio histórico de Gipuzkoa en materia de revisión en vía administrativa, a cuyo tenor, «la ausencia de alegaciones en cualquier fase del procedimiento de la persona reclamante o interesada dará lugar a que se tenga por desistida de la reclamación, procediéndose, en su caso, al archivo de la misma por desconocimiento de la discrepancia fáctica o jurídica de la parte reclamante». Ello no pugna con el derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto que éste, si bien comporta el de obtener de los órganos jurisdiccionales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, es un derecho prestacional de configuración legal, por lo que su ejercicio está supeditado a la concurrencia de los presupuestos y requisitos legalmente previstos para cada sector del ordenamiento procesal, por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface igualmente cuando los órganos judiciales pronuncian una decisión de inadmisión o archivo, es decir, una decisión meramente procesal, apreciando razonadamente la concurrencia en el caso de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley que, a su vez, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental. Las decisiones judiciales de terminación del proceso son constitucionalmente legítimas siempre que el razonamiento responda a una interpretación de las normas legales conforme a la efectividad del derecho fundamental. Según la jurisprudencia constitucional un mero criterio antiformalista no puede conducir a prescindir de los requisitos que se establecen en las leyes que ordenan el proceso en garantía de los derechos de todas las partes y el principio *pro actione* no debe entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la resolución del problema de fondo de entre todas las posibles (STC 275/2005, de 7 de noviembre).

El demandante funda su recurso de amparo en que se ha quebrantado el criterio establecido en la STC 75/2008, de 23 de junio. Pero esa Sentencia se ha dictado en un caso en el que el interesado había formulado recurso de reposición, fundado en Derecho; según la Sentencia el hecho de que el recurrente no formulara alegaciones en la vía económico-administrativa, no excusaba un pronunciamiento sobre el fondo del asunto por parte del órgano jurisdiccional encargado de controlar la legalidad del acuerdo del tribunal económico-administrativo de acuerdo con los motivos aducidos en la demanda aunque no hubieran sido expuestos en vía económico-administrativa. El antes citado art. 58.4 del Reglamento de revisión en vía administrativa, a cuyo tenor «la ausencia de alegaciones en cualquier fase del procedimiento de la persona reclamante o interesada dará lugar a que se le tenga por desistida de la reclamación, procediéndose, en su caso, al archivo de la misma por desconocimiento de la discrepancia fáctica o jurídica de la parte reclamante», a la vista de la doctrina sentada por la STC 75/2008 ha de interpretarse en el sentido de que el archivo únicamente procederá cuando por no haberse interpuesto recursos en la vía administrativa se ignoren los motivos de la discrepancia del reclamante, pero no cuando le consten al tribunal económico-administrativo las razones de la impugnación en virtud de un previo recurso de reposición.

7. El Fiscal presentó sus alegaciones el 8 de febrero de 2012. Tras exponer los antecedentes del caso, indicó que es preciso distinguir dos categorías distintas en las Sentencias de este Tribunal que se refieren a supuestos análogos al ahora planteado. Existe, por una parte, la STC 75/2008, de 23 de junio, invocada por el demandante, y la STC 25/2010, de 27 de abril, que otorgaron el amparo frente a Sentencias contencioso-administrativas que no entraron en el análisis de las cuestiones de fondo, ante la falta de

presentación de alegaciones en la vía económico-administrativa, otorgamiento debido a que se consideró que se había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia. Por otra parte, las SSTC 36/2009, de 9 de febrero, y 61/2009, de 9 de marzo, aunque concedieron el amparo, descartaron inicialmente la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, desde la vertiente de acceso a la jurisdicción, al considerar que las resoluciones judiciales no habían inadmitido los recursos contencioso-administrativos, sino que los habían desestimado al apreciar la conformidad a Derecho de las resoluciones desestimatorias de las reclamaciones económico-administrativas por falta de alegaciones del recurrente. Las citadas SSTC 36/2009 y 61/2009 otorgaron el amparo, pero por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE, tanto desde la perspectiva de motivación arbitraria como desde la de incongruencia omisiva. A juicio del Fiscal son estas dos Sentencias las que establecen la doctrina que considera aplicable, puesto que en la resolución del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco impugnada no existe una decisión de no pronunciamiento total, sino que desestima el recurso, previo análisis de un motivo, eludiendo entrar en el examen de los restantes. Aunque no presentó alegaciones en el curso de la reclamación económico-administrativa, el recurrente en su demanda contencioso-administrativa formuló cinco motivos de impugnación —relativo el primero a la improcedencia del archivo de la reclamación por el tribunal económico-administrativo foral y el resto a las discrepancias que determinarían la anulación tanto de las liquidaciones como de la sanción impuesta— y solicitó la revocación no sólo de la resolución del tribunal económico-administrativo sino también la de las liquidaciones y la de la sanción. La Sentencia impugnada analizó el primero de los motivos de impugnación alegados, y consideró conforme a Derecho el archivo decretado por el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa; eludió, sin embargo, cualquier pronunciamiento sobre los otros cuatro motivos de impugnación, soporte de las pretensiones concretadas en la súplica de la demanda contencioso-administrativa. El recurrente, al no presentar alegaciones, perdió la oportunidad de que la cuestión de fondo fuera examinada y, eventualmente, estimada por el tribunal económico-administrativo foral, pero ello no comporta que, alegados los motivos de fondo en la demanda contencioso-administrativa, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ahora impugnada pudiera entrar a conocer exclusivamente del primer motivo planteado en la demanda, pero eludiendo el análisis de los cuatro restantes planteados por el demandante y ahora recurrente, omitiendo cualquier pronunciamiento sobre ellos sin que tal respuesta, de acuerdo a la doctrina constitucional, exigiera una respuesta pormenorizada de todos ellos. Por otra parte, la propia naturaleza del motivo examinado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia impugnada en relación con el resto omitido excluye cualquier apreciación de una posible respuesta tácita a los mismos. La Sentencia impugnada no sólo no resolvió de conformidad con los arts. 56.1 y 33.1 y 2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), dando lugar a una motivación arbitraria en el sentido constitucional, sino que también dejó imprejuizada una parte sustancial de las cuestiones planteadas que sustentaban las dos pretensiones básicas consignadas en la demanda y que afectaban tanto al archivo de la reclamación económico-administrativa como a las liquidaciones y las sanciones impuestas por la Diputación Foral de Gipuzkoa. Y esa situación se mantuvo tras inadmitirse la solicitud de declaración de nulidad de actuaciones. En palabras de la STC 25/2010, de 27 de abril, que el Fiscal hace suyas, la Sentencia ha «omitido un pronunciamiento en cuanto al fondo del asunto, acudiendo para ello a una concepción del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa excesivamente rígida y, a la vista del propio tenor literal del art. 56.1 LJCA, alejada incluso de la que se deduce de la propia Ley procesal». A juicio del Fiscal, de la confrontación entre la demanda y la Sentencia impugnada resulta patente que esta última no abordó el enjuiciamiento ni falló en relación con los motivos que fundamentaron el recurso y la oposición (art. 33.1 LJCA); de manera que en el proceso contencioso-administrativo el órgano jurisdiccional desconoció la especial relevancia de los motivos aducidos para basar la ilegalidad de la actuación administrativa, no respondiendo a ninguno de ellos

como hubiera correspondido a una resolución fundada en derecho, debidamente motivada y congruente, máxime cuando en esta clase de procesos, el art. 56.1 de la propia Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa admite que puedan alegarse «cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración», lo cual fue el caso; de manera que la desestimación del recurso jurisdiccional fue efectuada por la no alegación ante la Administración, olvidando las exigencias derivadas de la adecuada tutela judicial efectiva consagrada como derecho fundamental en el art. 24.1 CE, que resultó así vulnerado. Según el Fiscal debemos declarar esa vulneración y anular la Sentencia impugnada, con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al en que se pronunció, a fin de que se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

8. Por providencia de fecha de 12 de julio de 2012, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según resulta de lo que acabamos de exponer, el demandante denuncia que la Sentencia impugnada vulneró su derecho a obtener una resolución sobre el fondo de las cuestiones planteadas, y, con ello, su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Invoca en apoyo de su denuncia nuestra STC 75/2008, de 23 de junio, en la que concedimos el amparo en un caso que reputa idéntico al que él nos plantea. Por su parte, el Ministerio Fiscal, interesa que se conceda el amparo y se anule la Sentencia impugnada. La Sentencia desestimó íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el demandante tanto contra el acuerdo del Tribunal Económico-administrativo Foral de Gipuzkoa que había dispuesto el archivo de las reclamaciones por él promovidas como contra las liquidaciones y sanciones tributarias objeto de dichas reclamaciones y lo hizo sobre la base de considerar ajustado a Derecho el archivo de las reclamaciones económico-administrativas, sin entrar en el análisis de la legalidad de las liquidaciones tributarias y de la sanción.

Debemos descartar ante todo, y en contra de lo que sostiene el Ministerio Fiscal, que esa falta de respuesta a las alegaciones de la demanda contencioso-administrativa sobre las liquidaciones y la sanción tributarias determine que la Sentencia ha incurrido en una incongruencia omisiva o en una motivación arbitraria. La afirmada arbitrariedad de la Sentencia no está argumentada, de modo que no procede detenerse en ella. En cuanto a la incongruencia omisiva, denuncia el Fiscal que la Sentencia sólo abordó el primero de los motivos de impugnación de la demanda contencioso-administrativa y eludió los restantes, sin que pueda apreciarse que se les dio una respuesta tácita.

2. Con arreglo a reiterada jurisprudencia de este Tribunal (STC 269/2006, de 11 de septiembre, FJ 4, entre otras), la incongruencia omisiva se produce cuando «una pretensión relevante y debidamente planteada ante un órgano judicial no encuentra respuesta alguna, siquiera tácita, por parte de éste». Como recuerda el ATC 70/2007, de 27 de febrero, «una Sentencia con un fallo íntegramente desestimatorio de una demanda no incurrirá, en principio, en incongruencia omisiva; no obstante, puede suceder que la Sentencia desestimatoria guarde silencio en su fundamentación acerca de alguna de las pretensiones formuladas, en cuyo caso cabe preguntarse si dicha pretensión ha sido desestimada, o si, lo que ha acontecido es que, en realidad, por error, inadvertencia o por cualquier otra circunstancia no ha sido enjuiciada; en este caso se habría producido la incongruencia y la consiguiente denegación de justicia. Como dijimos en la STC 27/2002, de 11 de febrero, FJ 3, a la hora de determinar si se ha producido un supuesto de incongruencia *ex silentio* deben tomarse en consideración las concretas circunstancias del caso pues, las hipótesis de incongruencia omisiva vulneradora del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no pueden resolverse genéricamente, sino que «es preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del art. 24.1 CE o, por el

contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva”». Procede también recordar que, según hemos dicho, no existe incongruencia omisiva cuando la falta de respuesta judicial se refiere a pretensiones cuyo examen viene subordinado a la decisión que se adopte respecto de otras también planteadas en el proceso (o suscitadas de oficio, cuando ello es posible) que, al ser de enjuiciamiento preferente —por su naturaleza o por conexión procesal—, hacen innecesario un pronunciamiento sobre aquéllas otras (por todas, STC 87/2008, de 21 de julio, FJ 5). Pues bien, de la Sentencia impugnada se deduce con toda claridad que el órgano judicial consideró que sólo si se reputaba no ajustada a Derecho la decisión del tribunal económico-administrativo de archivar las reclamaciones podía entrar a conocer de las pretensiones que recaían sobre los actos objeto de aquéllas. Ése fue, por lo demás, el planteamiento del recurrente, que, como hemos expuesto en los antecedentes, formuló como presupuesto de su pretensión de que se anularan las liquidaciones y las sanciones tributarias la de que se revocara el acuerdo de archivo de sus reclamaciones adoptado por el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa. Al considerar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que la resolución de archivo, acto que ponía fin a la vía administrativa, era ajustado a Derecho, no procedía sino la desestimación del recurso jurisdiccional. En otras palabras, la desestimación del recurso contra dicha resolución era incompatible con la estimación del recurso contra las liquidaciones y las sanciones (STC 29/2010, de 27 de abril, FJ 3).

3. Es cierto que ese fallo desestimatorio de la primera de las pretensiones del demandante —la que recaía sobre la resolución de archivo de las reclamaciones económico-administrativas— suponía en la práctica negar el examen de la pretensión de anulación de las liquidaciones y de la sanción, de modo que la cuestión a resolver es si la Sentencia impugnada ha sido respetuosa con el derecho de acceso a la jurisdicción. En relación con el mismo, hemos dicho que, aunque el elemento esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, del que aquél forma parte, es la obtención de una resolución fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones deducidas, resolución que debe entenderse como el modo normal de prestación de la tutela judicial, ello no excluye que sea constitucionalmente lícita una resolución de inadmisión, que no entre en el fondo de la cuestión, cuando tal decisión se funde en una causa legal que así lo justifique, aplicada razonablemente por el órgano judicial. El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de prestación de configuración legal, por lo que su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que en cada caso establezca el legislador. El control sobre la concurrencia de tales presupuestos y requisitos es una operación jurídica que no trasciende el ámbito de la legalidad ordinaria. Sin embargo, el derecho a la tutela judicial efectiva excluye que la normativa procesal se interprete de forma rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican cuando se trata del acceso a la jurisdicción, pero no supone, como ha señalado este Tribunal, que exija necesariamente seleccionar la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles (STC 228/2006, de 17 de julio, FJ 2, entre otras muchas).

Más en concreto, en relación con el grado de vinculación entre las alegaciones formuladas en la vía administrativa y en el proceso contencioso-administrativo, este Tribunal tiene ya una consolidada doctrina, de la que resulta exponente la STC 180/2005, de 4 de julio, según la cual no resulta atendible «desde la óptica constitucional que nos es propia la consideración del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa más allá de la necesidad de la existencia de una actuación administrativa en relación a la cual se deducen las pretensiones procesales para un enjuiciamiento pleno por parte de los órganos judiciales de la actuación administrativa, eso sí, dentro de lo aducido por las partes (art. 43 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 y art. 33 LJCA 1998), las cuales podrán alegar cuantos motivos procedan, aun cuando no se hayan expuesto ante la Administración (art. 69.1 LJCA 1956 y art. 56.1 LJCA 1998). Y es que, sobre el carácter pleno de la jurisdicción contencioso-administrativa y la falta de

vinculación estricta a los motivos alegados en la vía administrativa si se quiere respetar el derecho a la tutela judicial efectiva, ya se ha pronunciado este Tribunal en más de una ocasión (SSTC 74/2004, de 22 de abril, FJ 8, y 202/2002, de 28 de octubre, FJ 3, en relación con el contencioso- disciplinario militar; y 160/2001, de 5 de julio, en relación con el contencioso-administrativo en general).»

En aplicación de la anterior doctrina este Tribunal ha estimado el recurso de amparo en supuestos que guardan sustancial identidad con el que ahora enjuiciamos. Así, en la STC 75/2008, de 23 de junio, otorgamos el amparo deducido frente a una resolución judicial que consideró ajustada a Derecho la desestimación de una reclamación económico-administrativa porque el demandante no había formulado en ella alegación alguna, y que, por esta razón, no entró a conocer de los motivos esgrimidos frente al acto originario (una sanción en aquel caso). Razonábamos a tal efecto que la decisión de la demandante de no formular de alegaciones ante el órgano económico-administrativo supuso sólo la pérdida de la oportunidad de que el mismo hubiera dictado resolución favorable a sus intereses, pero no la de la oportunidad de obtener dicha resolución en la vía judicial. Lo que determinó la concesión del amparo fue la consideración de que el tenor del art. 56.1 LJCA, al permitir a quien interpone el recurso contencioso-administrativo alegar en la demanda cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración, no autorizaba al órgano judicial a eludir un pronunciamiento de fondo sobre los motivos aducidos en la demanda contencioso-administrativa para fundamentar la pretensión anulatoria del acto originario sin cercenar el derecho fundamental de aquélla a la tutela judicial efectiva.

El mismo criterio hemos seguido en la posterior STC 25/2010, de 27 de abril, caso en el cual, quien ante nosotros solicitaba amparo se había visto privada de un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones ejercitadas en un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una liquidación tributaria frente a la que se había deducido una reclamación económico-administrativa en la que no se habían formulado alegaciones. En dicha Sentencia (fundamento jurídico 4) declaramos que «sin perjuicio de la legitimidad constitucional de la carga procesal consistente en agotar una vía administrativa previa a la interposición del recurso contencioso-administrativo, conviene recordar que el art. 56.1 LJCA permite alegar en la demanda cuantos motivos procedan para fundamentar las pretensiones deducidas, “hayan sido o no planteados ante la Administración” (STC 75/2008, de 23 de junio, FJ 4)». Concluyendo que el hecho de que el entonces demandante de amparo, una vez satisfecha la carga procesal de interponer la preceptiva reclamación económico-administrativa previa al recurso contencioso-administrativo, dejase de formular alegaciones en el procedimiento económico-administrativo, «no autoriza al órgano judicial a eludir, como lo ha hecho, un pronunciamiento de fondo sobre los motivos aducidos en la demanda para fundamentar la pretensión anulatoria del acto (administrativo)» y que la omisión del pronunciamiento de fondo había producido «una restricción desproporcionada y contraria al principio *pro actione* del derecho fundamental del demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la justicia».

4. La aplicación de la doctrina expuesta al caso sometido ahora al enjuiciamiento de este Tribunal conduce al otorgamiento del amparo solicitado. En efecto, al igual que aconteció en los casos anteriormente reseñados, la circunstancia de que el demandante de amparo no formulase alegaciones en la vía económico-administrativa de impugnación de la liquidación y de la sanción impuesta por la inspección de los tributos del territorio histórico de Gipuzkoa, no le impedía fundar el subsiguiente recurso contencioso-administrativo en cuantos motivos considerase oportuno, dentro de los cuales habría de fallar el órgano judicial de conformidad con lo dispuesto por los arts. 33.1y 56.1 LJCA ya citados. De este modo, al rechazar entrar a conocer sobre los motivos esgrimidos en el proceso contencioso-administrativo para impugnar la liquidación tributaria y la sanción, el órgano judicial limitó el derecho del demandante de amparo al acceso a una resolución de fondo en términos incompatibles con el art. 24.1 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Juan Carlos Fernández Galende, y, en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia dictada el 11 de octubre de 2010 en el procedimiento ordinario núm. 1352-2008 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, así como de la providencia de 1 de diciembre de 2010, por la que el mismo órgano judicial inadmitió a trámite la solicitud de nulidad de actuaciones formulada por el demandante de amparo.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento anterior al de dictarse Sentencia, para que el órgano judicial, con respeto al derecho fundamental reconocido, dicte la resolución que proceda.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de julio de dos mil doce.—Eugeni Gay Montalvo.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.