



Roj: **STS 2054/2018 - ECLI:ES:TS:2018:2054**

Id Cendoj: **28079130022018100154**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **21/05/2018**

Nº de Recurso: **113/2017**

Nº de Resolución: **815/2018**

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

Ponente: **JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ EXT 961/2016,**  
**ATS 7989/2017,**  
**STS 2054/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Segunda**

**Sentencia núm. 815/2018**

Fecha de sentencia: 21/05/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 113/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de : 08/05/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Transcrito por: DPP

Nota:

R. CASACION núm.: 113/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Segunda**

**Sentencia núm. 815/2018**

Excmos. Sres.

D. Nicolas Maurandi Guillen, presidente



D. Jose Diaz Delgado

D. Angel Aguillo Aviles

D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco

D. Francisco Jose Navarro Sanchis

D. Jesus Cudero Blas

En Madrid, a 21 de mayo de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación RCA/113/2017, interpuesto por PRONORBA, S.L., representada por la procuradora doña Carmen Ortiz Cornago, contra la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2016 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso de apelación 205/2016, relativo a liquidación del impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. Ha intervenido como parte recurrida el Ayuntamiento de Cáceres.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco.

## ANTECEDENTES DE HECHO

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

1. El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia pronunciada el 22 de diciembre de 2016 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (ES:TSJEXT:2016:961), desestimatoria del recurso de apelación 205/2016. Esta sentencia ratificó la pronunciada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Cáceres el día 22 de septiembre del mismo año, que declaró inadmisibles el procedimiento ordinario 177/2015 al no haberse agotado la vía administrativa previa, pues la sociedad recurrente no había interpuesto, antes de acudir a la vía judicial, el preceptivo recurso de reposición.

2. Los hechos que se encuentran en la base del litigio son los siguientes:

a) El 26 de mayo de 2015, el Ayuntamiento de Cáceres giró a PRONORBA, S.L., una liquidación en concepto de impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (en lo sucesivo, «IIVTNU»), en cuantía de 163.491,65 euros, como consecuencia de una transmisión de terrenos efectuada en escritura pública del día 8 de mayo anterior (la cuantía después fue rectificada, fijándose definitivamente en 124.291,89 euros).

b) PRONORBA, S.L., acudió directamente a la vía jurisdiccional mediante escrito presentado el 9 de noviembre de 2015, sin interponer antes el preceptivo recurso de reposición, porque, sustentándose su pretensión en que no se había producido ningún incremento del valor del terreno transmitido y en la inconstitucionalidad de la regulación legal del mencionado tributo local, el Ayuntamiento extremeño carecía de competencia para: (i) resolver la única cuestión jurídica que se planteaba en el escrito de demanda, a saber la inconstitucionalidad del artículo 107 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo) [LRHL], que se refiere a la base imponible del IIVTNU, por dar cobertura a tal liquidación; y (ii) solicitar el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con tal precepto.

c) El 22 de septiembre de 2016, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Cáceres dictó sentencia inadmitiendo el recurso presentado, dado que Pronorba, S.L., no había agotado la vía administrativa previa combatiendo la liquidación emitida por la entidad local mediante el preceptivo recurso de reposición.

d) Interpuesto recurso de apelación, es desestimado en la sentencia contra la que se dirige este recurso de casación. La Sala de instancia razona que «los recursos administrativos no son necesarios o no, inútiles o no, sino que son preceptivos o no conforme la regulación legal de la materia», normativa constituida, en este caso, por «los artículos 108 de la Ley de Bases de Régimen Local, y 211,2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales» (FJ 2º). Rechaza que pueda «constituir pretensión de la parte demandante el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad», pues «el ámbito del recurso contencioso-administrativo son exclusivamente los actos y disposiciones generales (artículos 1 y 25 LJCA), no siendo impugnables ante esta jurisdicción la Ley, cuya fiscalización está reservada al Tribunal Constitucional». Concluye que «[e]l órgano judicial de instancia al declarar la inadmisión del recurso lo ha hecho amparado por normas con rango de Ley», negando que «se pueda argumentar a favor de la innecesariedad del recurso de reposición, la idea de evitar "dilaciones indebidas"», pues «[n]unca será indebido agotar un trámite propio de la vía administrativa, y los posibles retrasos injustificados no existen ni se pueden



hacer depender de los cauces administrativos previos que el ciudadano deba agotar por imperativo legal antes de acudir a la vía judicial» (FJ 3º).

### **SEGUNDO.-Preparación y admisión del recurso de casación**

1. PRONORBA, S.L., preparó recurso de casación mediante escrito fechado el 10 de enero de 2017.
2. Identificó como infringidos los artículos 108 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril) [«LRBRL»], 14.2 LRHL y 24 de la Constitución Española [CE].
3. La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso en auto de 12 de enero de 2017 y la Sección Primera de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo lo admitió en otro de 6 de julio siguiente, considerando que concurre la circunstancia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, prevista en el artículo 88.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE de 14 de julio) [LJCA], en la cuestión jurídica consistente en determinar:  
  
«Si, cuando se discute exclusivamente la inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas que dan cobertura a los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de Derecho Público de las entidades locales, cuestiones respecto de las que éstas no pueden pronunciarse por carecer de competencia para ello, resulta obligatorio agotar con carácter previo la vía administrativa, formulando recurso de reposición, o si, en tales casos, el interesado puede interponer directamente recurso contencioso-administrativo».
4. El referido auto identificó los artículos 108 LBR y 14.2 LRHL como normas que, en principio, deberían ser objeto de interpretación.

### **TERCERO.-Interposición del recurso de casación**

1. PRONORBA, S.L., interpuso el recurso de casación mediante escrito presentado el 14 de septiembre de 2017.
2. Considera infringidos los artículos 108 LBR y 14.2 LRHL, pues una interpretación coherente e integradora de los mismos con la jurisprudencia constitucional abona la conclusión de que el recurso de reposición establecido en dichas normas no resulta procedente si por el recurrente se alega exclusivamente la inconstitucionalidad o ilegalidad de la norma que da cobertura al acto administrativo local impugnado.
3. En su opinión, existe una laguna legal que debe ser colmada por la jurisprudencia con base en una interpretación teleológica o finalista de la norma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil [CC], que atienda a la doctrina constitucional sobre la finalidad de los recursos administrativos.
4. Razona que, si hubiera interpuesto recurso de reposición con el único fundamento en la inconstitucionalidad de la ley que da cobertura a la liquidación tributaria discutida, al Ayuntamiento de Cáceres no le habría quedado otra opción que la de declararse incompetente o desestimar el recurso sin entrar en el fondo del asunto -"lo que constituiría una aberración jurídica"-, como vienen realizando otros órganos administrativos [cita una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 20 de julio de 2017 -resolución número 2010/2014-, en la que se declara incompetente para decidir acerca de una alegación de inconstitucionalidad de la ley reguladora del impuesto objeto de la liquidación allí impugnada].
5. Si el órgano administrativo es incompetente, entiende que es un dislate jurídico hacer acudir al contribuyente a una vía -la administrativa- que carece de sentido y que no puede resolver el asunto planteado. Es más, si tomara alguna decisión al respecto, su decisión sería nula de pleno Derecho a tenor de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre) [LPAC].
6. Considera también infringido su derecho a obtener la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos ( artículo 24.1 CE ), según ha sido interpretado por la doctrina constitucional. Trae a colación la sentencia del Tribunal Constitucional [ STC] 120/1993 [ES:TC:1993:120], en la que se indica que la exigencia de reclamación previa en la vía administrativa tiene por finalidad poner en conocimiento del órgano administrativo el contenido y fundamento de la pretensión formulada y darle ocasión de resolver directamente el litigio evitando la necesidad de acudir a la jurisdicción.
7. De esa jurisprudencia obtiene, *a sensu contrario*, que contraviene el indicado derecho fundamental exigir la presentación de un recurso administrativo, ocioso y carente de sentido y finalidad jurídica, cuando el órgano administrativo destinatario del mismo es incompetente para resolverlo, "evitando la necesidad de acudir a la jurisdicción". También cita en este sentido la STC 275/2005 (ES:TC:2005:275).
8. Invoca sentencias de la *Corte Costituzionale* de la República Italiana, conforme a las que la exigencia de un recurso administrativo previo a la vía judicial resulta, en términos generales, inconstitucional, de tal manera que tal exigencia sólo es admisible por causas de orden general que deben ser interpretadas de modo estricto.



9. Solicita la declaración de haber lugar al recurso, la casación de la sentencia impugnada y la estimación del recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto, declarando su derecho a la devolución de las cantidades pagadas al Ayuntamiento de Cáceres en ejecución de la liquidación tributaria impugnada, más sus intereses legales. Al efecto, razona que, desde el primer momento, pidió que, previo planteamiento ante el Tribunal Constitucional de la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 107 LRHL, fuese estimado el recurso contencioso-administrativo, anulando la liquidación tributaria que es su objeto; pues bien, esa declaración de inconstitucionalidad se ha producido en la STC 59/2017 (ES:TC:2017:59).

#### **CUARTO.- Oposición al recurso**

1. El letrado del Ayuntamiento de Cáceres, en representación de esta corporación local, se opuso al recurso en escrito fechado el 16 de enero de 2018, en el que interesó su desestimación.

2. Alude a la naturaleza "estrictamente judicial" de esta jurisdicción y recuerda que, para que una pretensión pueda ser residencia ante ella, son requisitos imprescindibles que venga referida a alguna actuación de las administraciones públicas, sujeta al Derecho administrativo. Invoca el artículo 25.1 LJCA sobre el agotamiento de la vía administrativa previa y recuerda que para obtener la tutela judicial efectiva deben satisfacerse los presupuestos procesales o de procedibilidad.

3. Subraya que en el ámbito de las cuestiones prejudiciales, la jurisdicción contencioso-administrativa tiene limitado el ámbito de su conocimiento, excluyendo las de carácter constitucional ( artículo 4 LJCA ), y trae a colación el artículo 163 CE , conforme al que sólo cabe suscitar cuestiones prejudiciales en el seno de un procedimiento judicial, siendo de todo punto inadmisibles que se puedan plantear de forma ajena, autónoma e independiente al proceso de que conoce el juzgador.

4. Entiende que, conforme a los artículos 108 LBRL y 14.2 LRHL, el recurso de reposición es preceptivo en ayuntamientos como el de Cáceres. Invoca sentencias del Tribunal Supremo y de otros órganos jurisdiccionales.

5. Concluye que admitir un recurso contencioso-administrativo sin observar las condiciones y presupuestos señalados en la ley implicaría una infracción del principio de seguridad jurídica, con independencia de la naturaleza de las normas que sustenten las pretensiones del recurrente.

#### **QUINTO.- Señalamiento para votación y fallo y deliberación**

En virtud de la facultad que le confiere el artículo 92.6 LJCA , la Sección reputó innecesaria la celebración de vista pública, por lo que las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en providencia de 22 de enero de 2018, fijándose al efecto el día 8 de mayo siguiente, en el que efectivamente se votó y falló el asunto, con el resultado que seguidamente se expresa.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación y su acotación**

1. El objeto de esta sentencia consiste en determinar si la pronunciada por la Sala de este orden jurisdiccional de Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, impugnada en casación por PRONORBA, S.L., es o no conforme a Derecho en su tarea interpretativa de los artículos 24.1 CE , 108 LBRL y 14.2 LRHL.

2. Para desentrañar si en esa tarea la Sala de instancia ha infringido tales preceptos, la cuestión jurídica con interés casacional que propone el auto de admisión del recurso consiste en determinar si, cuando se discute exclusivamente la inconstitucionalidad o la ilegalidad de las normas que dan cobertura a los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de Derecho público de las entidades locales, cuestiones respecto de las que éstas no pueden pronunciarse por carecer de competencia para ello, resulta obligatorio agotar con carácter previo la vía administrativa, formulando recurso de reposición, o si, en tales casos, el interesado puede interponer directamente recurso contencioso-administrativo.

3. La demanda presentada en la instancia se sustenta exclusivamente en la inconstitucionalidad del artículo 107 LRHL, precepto legal en el que se apoya la liquidación tributaria impugnada. Nada se dice en dicho escrito rector acerca de la ilegalidad de norma reglamentaria alguna en la que la liquidación discutida se ampare. Por lo tanto, la cuestión delimitada en el auto de admisión, en cuanto alude a la ilegalidad de disposiciones reglamentarias de carácter general, resulta irrelevante para la resolución del litigio y, por ende, para la de este recurso de casación. Nuestro estudio ha de quedar, en consecuencia, limitado al análisis del carácter preceptivo de los recursos administrativos cuando exclusivamente se denuncia como motivo de impugnación la inconstitucionalidad de la norma con fuerza de ley en la que se apoya la decisión administrativa singular impugnada.



4. Tal análisis requiere que nos detengamos en tres extremos: (i) el agotamiento de la vía administrativa previa como presupuesto de procedibilidad del recurso contencioso-administrativo, (ii) los recursos administrativos manifiestamente inútiles y (iii) el recurso preceptivo de reposición en el ámbito local contra los actos de aplicación de los tributos sustentado exclusivamente en la inconstitucionalidad de la ley que les da cobertura.

#### **SEGUNDO.- La autotutela declarativa de la Administración en vía de recurso y el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa**

1. En virtud de la llamada "autotutela declarativa" [cuya constitucionalidad no se pone en duda ( *vid.* STC 22/1984 -ES:TC:1984:22, FJ 4º- y sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2002 -casación 8558/1997 ; ES:TS:2002:5713; FJ 4º-)], las administraciones públicas pueden -sin perjuicio del posterior control judicial- crear derechos y definir obligaciones unilateralmente y de forma ejecutoria, esto es, con eficacia inmediata [ *vid.* artículos 56 y 47.1 LPAC (al tiempo de los hechos de este litigio aún no se había aprobado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -BOE de 2 de octubre-)].

2. Los actos y disposiciones a través de los que se manifiesta ese privilegio de autotutela están sometidos a un irrenunciable control jurisdiccional [ *vid.* artículos 106.1 y 153.c) CE ], pero antes cabe que, como manifestación del mismo privilegio (autotutela reduplicativa), las administraciones públicas reconsideren sus actos y disposiciones, bien por su propia iniciativa (revisión de oficio), bien a instancia de parte interesada (revisión a través de recursos administrativos).

3. Así como el control jurisdiccional de las disposiciones y actos administrativos (hetero-control) es una exigencia constitucional [ *vid.* los citados artículos 106.1 y 153.c) CE ], no hay nada en el texto fundamental que reclame el establecimiento de una vía administrativa de recursos (auto-control). Constituye una legítima opción legislativa, pero nada más. Ninguna tacha de constitucionalidad cabría oponer a un diseño legal en el que se prescindiera de la revisión en vía administrativa de los actos y disposiciones emanados de aquellas organizaciones públicas.

4. Siendo así, cabe concluir que el establecimiento del agotamiento de la vía de recursos en sede administrativa como presupuesto procesal para la viabilidad de la impugnación jurisdiccional de los actos y disposiciones de las administraciones públicas tampoco es un imperativo que emane de la Constitución de 1978. No es, como decimos, una exigencia del Poder Constituyente, sino una legítima opción del legislador constituido.

5. Tal es el alcance que ha de otorgarse al artículo 25.1 LJCA cuando dispone que el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos que pongan fin a la vía administrativa. Como quiera que ponen fin a la vía administrativa los actos resolutorios de los recursos administrativos preceptivos, para acudir a la vía jurisdiccional resulta menester haber interpuesto el recurso pertinente [ *vid.* artículos 107.1 , 109.a ) y 114.1 LPAC ]. Si no se hace así, la acción contencioso-administrativa puede ser rechazada *in limine litis* por falta de agotamiento de la vía administrativa previa [ *vid.* artículos 51.1.a ) , 58 , 59.4 y 69.c), en relación con el artículo 25.1, todos de la LJCA ].

6. Una resolución con tal pronunciamiento, debidamente motivada y razonada, sería totalmente respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en el artículo 24.1 CE , en su manifestación del derecho al recurso. Este derecho fundamental, de configuración legal, es compatible con una resolución judicial de inadmisión fundada en una causa prevista en la ley, aplicada razonada y razonablemente. Sólo serían constitucionalmente repudiables aquellos pronunciamientos judiciales de inadmisión sostenidos en un motivo legalmente inexistente o mediante un juicio arbitrario, irrazonable o fundado en un error fáctico patente [por todas, *vid.* SSTC 126/1984 ( ES:TC:1094:126, FJ 2º), 37/1995 (ES:TC:1995:37, FJ 5º) y 115/2017 (ES:TC :2017:115; FJ 5º)].

7. Ahora bien, si el establecimiento de una vía de recursos administrativos previa al ejercicio de la acción jurisdiccional es una decisión del legislador ordinario, que no deriva directamente de la Constitución, pero que, en la medida en que así se establezca, viene a integrarse en las condiciones de ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (que, insistimos, lo es de configuración legal), cabe preguntarse por el ajuste al contenido esencial del mencionado derecho fundamental de una interpretación de los recursos administrativos preceptivos que los conviertan en un "peaje" que ineluctablemente deben pagar los administrados antes de poder impetrar la tutela judicial ( artículo 24.1 CE ) y hacer efectivo el control que demanda el artículo 106.1 CE , incluso en situaciones en las que, manifiestamente, el recurso administrativo no puede dar satisfacción bajo ninguna circunstancia a la pretensión del recurrente.

#### **TERCERO.- Los recursos administrativos manifiestamente inútiles y el eficaz control jurisdiccional de la actuación administrativa**





1. Así pues, el establecimiento de una vía administrativa de recursos preceptivos no es una exigencia constitucional, pero es una opción que el legislador puede realizar en el ejercicio de su libertad de configuración, siempre, claro está, dentro del marco diseñado por la Constitución.
2. Ese marco exige que, cualquiera que sea el modelo elegido, no se demore de manera injustificada y desproporcionada el, ahora sí, constitucionalmente ineludible control jurisdiccional [ artículos 106.1 y 153.c) CE ], obstaculizando y retrasando sin razón objetiva suficiente la satisfacción del derecho a obtener la tutela judicial efectiva de quienes combaten las disposiciones y actos administrativos que les conciernen [ artículo 24.1 CE ].
3. El diseño de un sistema de recursos administrativos preceptivos, previos al ejercicio de la acción jurisdiccional, se justifica en dar a la Administración autora de un acto o de una disposición la posibilidad de satisfacer la pretensión del administrado afectado por los mismos y que los discute, sin necesidad de acudir a la jurisdicción [ *vid.*, en relación con las reclamaciones administrativas previas, SSTC 120/1993 (ES:TC:1993:120; FJ 3 °) y 275/2005 (ES:TC :2005:275; FJ 4º)].
4. Por consiguiente, si para el ejercicio de la acción jurisdiccional frente a una Administración pública se exigiera a los ciudadanos la interposición de un recurso administrativo que se revelara manifiestamente ineficaz para el éxito de su pretensión, cabría concluir, en la medida en que la formulación del recurso se erigiría en una carga procesal para el demandante como presupuesto de viabilidad de su acción jurisdiccional [ *vid.* SSTC 108/2000 (ES:TC:2000:108 ; FJ 4º), 275/2005 (ES:TC:2005:275; FJ 4 °) y 75/2008 (ES:TC :2008:75; FJ 4º)], que esa carga, en cuanto inútil, negaría la razón que justifica su imposición, deviniendo desproporcionada y vulneradora del derecho a obtener la tutela judicial efectiva, al tiempo que desconocería el mandato del artículo 106.1 CE , que impone un efectivo control jurisdiccional de la actuación administrativa. Este último precepto constitucional exige que los instrumentos procesales se articulen de manera que hagan posible una fiscalización plena del ejercicio de las atribuciones administrativas [ *vid.* STC 238/1992 (ES:TC:1992:238; FJ 6º)], plenitud incompatible con demoras impuestas por la interposición de recursos en vía administrativa manifiestamente ineficaces e inútiles para dar cumplimiento al fin que los justifica.

**CUARTO.- El recurso preceptivo de reposición contra los actos de aplicación de los tributos en el ámbito local, fundado exclusivamente en la inconstitucionalidad de la norma que les da cobertura**

1. El artículo 108 LBRL diseña como preceptivo el recurso administrativo de reposición, específicamente previsto en la LRHL, contra los actos de aplicación de los tributos locales en los municipios distintos de aquellos a los que se aplica el «Régimen de organización de los municipios de gran población» del título X de la misma Ley (no se discute que el Ayuntamiento de Cáceres quedaba al margen de este régimen especial cuando se produjeron los hechos de este litigio).
2. El artículo 14 LRHL, con el epígrafe de «Revisión de actos en vía administrativa», regula en su apartado 2 el recurso de reposición anunciado en el artículo 108 LBRL. En su letra ñ) dispone que contra la resolución del recurso de reposición los interesados pueden interponer directamente recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de aquellos casos en los que la ley prevea la interposición de reclamaciones económico-administrativas contra actos dictados en vía de gestión de los tributos locales.
3. Por lo tanto, frente a los actos de aplicación de los tributos por parte de municipios como el aquí recurrido, el recurso administrativo de reposición resulta preceptivo, erigiéndose en presupuesto procesal de la ulterior acción contencioso-administrativa. En consecuencia, ésta resultará inadmisibles si aquél no se interpone.
4. La pretensión que se ejercita en el recurso de reposición será la de anulación o de nulidad del acto local impugnado. Como fundamento de esa pretensión, podrá hacerse valer cualquiera de las razones admitidas en nuestro ordenamiento jurídico, bien de mera anulabilidad ( artículo 63 LPAC ), bien de nulidad de pleno Derecho [ artículos 62 LPAC y 217.1 Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) - LGT-]. Y los defectos pueden ser intrínsecos al propio acto o bien achacables a la norma legal o reglamentaria que le da cobertura. En este segundo caso, se articula la que se conoce como "impugnación indirecta", pues se discute la validez jurídica de la norma que sustenta la decisión administrativa singular.
5. Esta llamada "impugnación indirecta" no suscita ningún problema si el órgano competente para resolver el recurso contra el acto singular lo es también para controlar la validez de la norma y declarar su nulidad [los vicios de inconstitucionalidad de la ley y de ilegalidad de las disposiciones de carácter general siempre determinan su nulidad en virtud de los artículos 39.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE de 5 de octubre ) y 62.2 LPAC ], o disponga de un trámite para plantear incidentalmente la cuestión al órgano competente para ello.
6. Si el recurso de reposición tuviera como único fundamento la inconstitucionalidad de la norma legal que da cobertura al acto impugnado, el autor del acto recurrido, llamado a resolver el recurso de reposición [ *vid.*



artículo 14.2.b) LRHL], nunca podría estimarlo por carecer de atribuciones para pronunciarse sobre la validez de la norma, inaplicarla o expulsarla del ordenamiento jurídico, y no existir un instrumento procedimental que le permita plantear la cuestión ante el Tribunal Constitucional, único que en nuestro sistema tiene potestad para expulsar las leyes inconstitucionales del ordenamiento jurídico y pronunciarse sobre el particular a título incidental. El recurso de reposición resultaría de todo punto inútil e ineficaz para satisfacer la pretensión anulatoria o de nulidad. Cabe recordar el total sometimiento de las administraciones públicas a la ley, expresión de su radical sujeción a la ley y al Derecho ( *vid.* artículo 103.1 CE ).

**7.** La obediencia a la ley también alcanza a los jueces y tribunales, que actúan sometidos únicamente a su imperio ( *vid.* artículo 117.1 CE ), y que como todos, los ciudadanos y poderes públicos, se encuentran sujetos a la Constitución ( *vid.* artículo 9.1 CE ). Ocurre, sin embargo, que el Poder Constituyente arbitró un instrumento para conciliar la doble obligación de los jueces de someterse a la ley y a la Constitución: la cuestión de inconstitucionalidad [ *vid.*, por todas, SSTC 17/1981 (ES:TC:1981:17, FJ 1º y 94/1986 (ES:TC:1986:94; FJ 2º)], mediante la que pueden plantear al Tribunal Constitucional sus dudas sobre la constitucionalidad de la norma legal de cuya validez dependa el fallo, para que se pronuncie y, si ha lugar, declare su nulidad, devolviendo el dominio del pleito al juez "cuestionante" a fin de que resuelva en consecuencia una vez producido el juicio sobre la validez constitucional de la ley.

**8.** Las administraciones públicas, todas y cualquiera de sus órganos, carecen de esa facultad en el seno de los procedimientos para adoptar sus decisiones singulares, ya inicialmente, ya en vía de recurso. Ante la ley deben someterse sin discusión alguna, ni siquiera pueden cuestionar su validez para que el Tribunal Constitucional, que al efecto goza de un monopolio exclusivo y excluyente, se pronuncie. Por lo tanto, un recurso administrativo de reposición sustentado exclusivamente en la inconstitucionalidad de la norma legal que da cobertura al acto administrativo impugnado resulta manifiestamente inútil e ineficaz para obtener el resultado querido. Ante tal planteamiento, al órgano administrativo llamado a resolverlo no le queda otra opción que desestimar por no poder pronunciarse sobre los fundamentos de la pretensión impugnatoria, incluso en el hipotético caso de que los comparta.

**9.** Siendo así, y en virtud de lo razonado en los anteriores fundamentos jurídicos, se ha de concluir que, en las circunstancias descritas, la exigencia como preceptivo de un recurso de reposición y, en su caso, el rechazo liminar de la acción contencioso-administrativa intentada sin su previa interposición, resultan desproporcionados y vulneradores del derecho a obtener la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE , al tiempo que desconocen el mandato del artículo 106.1 CE , incompatible con demoras impuestas por la interposición de recursos en vía administrativa manifiestamente ineficaces e inútiles para dar cumplimiento al fin que los justifica.

**10.** En otras palabras, el privilegio de la tutela reduplicativa ha de ser objeto de una interpretación moderadora, en aras de la tutela judicial efectiva, evitando demoras innecesarias y anodinas que postergan el control judicial de la Administración.

**11.** Con ello no "inaplicamos" ni "anulamos" la previsión del artículo 25.1 LJCA , resultados que están fuera del alcance de nuestras potestades. Simplemente la interpretamos desde la perspectiva y a la luz de las exigencias que derivan de los artículos 24.1 y 106.1 CE , cuyo carácter normativo y fuerza de obligar resultan indiscutibles.

**12.** Las razones que sustentan la sentencia impugnada no obstaculizan la anterior conclusión. En primer lugar porque, al afirmar que «los recursos [administrativos] no son necesarios o no, inútiles o no, sino que son preceptivos o no conforme a la regulación legal de la materia», convierte en un valor absoluto la opción del legislador al regularlos, olvidando que también él está sometido a la Constitución ( artículos 9.1 CE ), debiendo en particular respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales que garantiza a los ciudadanos ( artículo 53.1 CE ), y desconociendo que los recursos administrativos no son un fin en sí mismos, sino un instrumento para la más efectiva y eficaz defensa de los derechos de los administrados frente a las administraciones públicas, su auténtico objetivo.

**13.** En segundo término, porque, en efecto, el planteamiento o no de la cuestión de inconstitucionalidad pertenece al ámbito de decisión del órgano que tiene atribuciones para ello (siempre judicial, nunca administrativo), pero tal constatación no quiere decir que no se pueda impugnar en la vía administrativa, o en la jurisdiccional, un acto o una disposición reglamentaria con fundamento en la inconstitucionalidad de la ley que los ampara. Recuérdese que el control, administrativo o judicial, de los productos de las administraciones públicas y su eventual expulsión del mundo del Derecho puede sustentarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, en virtud de defectos propios o de vicios de las normas que habilitan su adopción. El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no es nunca una pretensión, sino, como se ha dicho, una potestad del juez que le permite abrir un cauce incidental para solventar la perplejidad inherente a su doble sometimiento a la ley y a la Constitución, cuando una se opone a la otra. El reconocimiento de esa potestad



lleva implícita, en buena lógica jurídica, la facultad de quienes acuden al juez de alegar como fundamento de su pretensión la inconstitucionalidad de la ley que permite la adopción del acto impugnado. La circunstancia de que a los órganos administrativos no se les reconozca tal potestad no puede traer como consecuencia que, ante ellos y en los recursos diseñados como preceptivos, quede vedado alegar como fundamento de la pretensión impugnatoria la inconstitucionalidad de la norma. Nuestro sistema constitucional demanda en tales casos, antes que acotar y disminuir el ámbito de las alegaciones de los interesados, negar carácter preceptivo al recurso administrativo en cuestión.

#### **QUINTO.- Contenido interpretativo de la sentencia**

1. Atendiendo a lo hasta aquí expuesto, y conforme ordena el artículo 93.1 LJCA , procede fijar la siguiente interpretación de los preceptos legales concernidos en este litigio.

2. Los artículos 108 LBRL, 14.2 LRHL y 25.1 LJCA , en relación con los artículos 24.1 y 106.1 CE , deben ser interpretados en el sentido de que:

«Cuando se discute exclusivamente la inconstitucionalidad de las disposiciones legales que dan cobertura a los actos de aplicación de los tributos y restantes ingresos de Derecho Público de las entidades locales, cuestión respecto de la que éstas carecen de competencia para pronunciarse o para proponerla a quien tiene competencia para ello, quedando constreñidas a aplicar la norma legal de que se trate, no resulta obligatorio interponer, como presupuesto de procedibilidad del ulterior recurso contencioso-administrativo, el correspondiente recurso administrativo previsto como preceptivo».

#### **SÉXTO.- Resolución del recurso de casación y de las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso**

1. La sentencia impugnada en casación confirmó la pronunciada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Cáceres que inadmitió el recurso contencioso- administrativo interpuesto directamente contra la liquidación girada por el Ayuntamiento de Cáceres en concepto de IIVTNU, pese a que el único fundamento de la pretensión impugnatoria era la inconstitucionalidad del artículo 107 LRHL.

2. Siendo así, y de acuerdo con la doctrina fijada en esta sentencia, no procedía la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, por lo que ambos pronunciamientos jurisdiccionales deben ser casados y anulados.

3. En uso de la facultad que otorga a este Tribunal el artículo 93.1 LJCA , en su inciso final, y en aras de no privar a la sociedad recurrente de su derecho a la tramitación del proceso contencioso-administrativo en su integridad, procede retrotraer las actuaciones al momento anterior al pronunciamiento de sentencia por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo número 2 de Cáceres, para que, una vez admitido el recurso, lo resuelva en cuanto al fondo.

#### **SÉPTIMO.- Costas**

En atención al artículo 93.4 LJCA , al no apreciarse mala fe o temeridad en alguna de las partes, procede que cada una de ellas abone las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

### **FALLO**

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

1º) Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico quinto de esta sentencia.

2º) Estimar el recurso de casación RCA/113/2017, interpuesto por PRONORBA, S.L., contra la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2016 por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, confirmatoria en apelación (recurso 205/2016 ) de la pronunciada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Cáceres el día 22 de septiembre del mismo año, que declaró inadmisibile el procedimiento ordinario 177/2015 al no haber agotado la compañía recurrente la vía administrativa previa.

3º) Casar y anular ambas sentencias, ordenando retrotraer las actuaciones el momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de ellas, para que, una vez admitido el recurso contencioso-administrativo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Cáceres lo resuelva en cuanto al fondo.

4º) Ordenar que, en cuanto a las costas de este recurso de casación, cada parte abone las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

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





Así se acuerda y firma.

D. Nicolas Maurandi Guillen D. Jose Diaz Delgado

D. Angel Aguallo Aviles D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco

D. Francisco Jose Navarro Sanchis D. Jesus Cudero Blas

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ