



Expedientes incompletos: la aplicación práctica del artículo 55 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el ámbito tributario

Inmaculada Pérez Córdoba

Abogada en Garrido (España)

inmaculada.perez@garrido.es | <https://orcid.org/0009-0004-7759-1889>

Extracto

Este trabajo tiene por objeto analizar cómo opera la aplicación del artículo 55 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando se observa que un expediente administrativo en materia tributaria remitido a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa carece de documentación relevante para la resolución del procedimiento. Para ello, se estudiarán los distintos aspectos controvertidos que han sido objeto de diversos pronunciamientos judiciales, poniendo de manifiesto las discrepancias existentes entre las distintas salas, y analizando el posible recurso al sistema de apercibimientos y multas coercitivas para conseguir la remisión completa del expediente.

Palabras clave: Administración tributaria; expediente incompleto; jurisdicción contencioso-administrativa; multas coercitivas; apercibimiento.

Recibido: 21-12-2024 / Aceptado: 23-12-2024 / Publicado: 21-01-2025

Cómo citar: Pérez Córdoba, I. (2025). Expedientes incompletos: la aplicación práctica del artículo 55 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el ámbito tributario. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 503, 32-54. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24265>



Incomplete files: the practical application of article 55 of Law 29/1998, of July 13, 1998, regulating the contentious-administrative jurisdiction, in the tax area

Inmaculada Pérez Córdoba

Abstract

The purpose of this paper is to analyze how the application of article 55 of Law 29/1998, of July 13, 1998, regulating the contentious-administrative jurisdiction, operates when it is observed that an administrative file on tax matters sent to the bodies of the contentious-administrative jurisdiction lacks relevant documentation for the resolution of the proceeding. For this purpose, the different controversial aspects that have been the object of various judicial pronouncements will be studied, highlighting the existing discrepancies between the different Courts, and analyzing the possible recourse to the system of warnings and coercive fines to obtain the complete remission of the file.

Keywords: tax administration; incomplete file; contentious-administrative jurisdiction; coercive fines; warning notice.

Received: 21-12-2024 / Accepted: 23-12-2024 / Published: 21-01-2025

Citation: Pérez Córdoba, I. (2025). Expedientes incompletos: la aplicación práctica del artículo 55 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el ámbito tributario. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 503, 32-54. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24265>



Sumario

1. Introducción
 2. Tratamiento en vía económico-administrativa
 3. Tratamiento en vía contencioso-administrativa
 - 3.1. Modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre
 - 3.2. Sobre la naturaleza de la solicitud regulada en el artículo 55 de la LJCA. ¿Se trata de una mera facultad o constituye un deber impuesto por el principio de buena fe procesal?
 - 3.3. Cuestiones acerca del número de veces que debe solicitarse el complemento del expediente en caso de que la Administración no remita la documentación solicitada
 - 3.4. Aplicabilidad del sistema de apercibimientos y multas regulado en los artículos 48.7 a 48.10 de la LJCA
 - 3.5. Consecuencias del incumplimiento, por parte de la Administración, del deber de remitir la documentación solicitada
 - 3.6. Especialidades en relación con el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78 de la LJCA
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

1. Introducción

En materia tributaria, existe un consenso generalizado y asentado jurisprudencialmente en virtud del cual la transparencia de la actividad de las Administraciones públicas se refleja a través del expediente administrativo. Dicho de otro modo: todos aquellos documentos, emitidos por la Administración que, pese a servir de antecedente y fundamento al acto administrativo, no se han integrado en el expediente administrativo, no existen en el mundo jurídico, de tal manera que su falta de incorporación no puede beneficiar en ningún caso a la Administración que omite tal deber, en aplicación de los artículos 70 y 115.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPACAP).

Las anteriores consideraciones tienen su base inmediata en el principio de buena administración que debe regir la actuación de los poderes públicos. Este principio, consagrado en los artículos 9.3, 103.1 y 106 de la Constitución española (CE), tiene su plasmación positiva en el artículo 35.1 a) de la LPACAP y, en el particular ámbito tributario, en el artículo 103.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT), que imponen el deber de motivación de los actos administrativos que limitan derechos o intereses legítimos.

No obstante, el principio de buena administración trasciende el mero deber de motivación de los actos administrativos, pues impone a las Administraciones públicas un deber de diligencia del que derivan otros derechos, como serían el principio de audiencia, el deber de resolución en plazo de los procedimientos, el tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos y el principio de buena fe, como indicó el TS, Sala 3.^a, Sección 2.^a, en el FD 3 de su sentencia de 15 de octubre de 2020 (rec. de cas. núm. 1652/2019).

El presente artículo pretende desgranar el tratamiento que se da a los expedientes administrativos en materia tributaria cuando se aprecia en los mismos la falta de incorporación de aquella documentación que resulta decisiva para comprender si el acto administrativo está ajustado a derecho. Para ello, se diferenciará entre el tratamiento en vía económico-administrativa y en vía contencioso-administrativa. No obstante, se hará especial hincapié en esta segunda vía, al ser el objeto principal de este estudio.

2. Tratamiento en vía económico-administrativa

En vía económico-administrativa, la solución parece clara. En su resolución de 22 de febrero de 2018 (RG 2190/2013), el TEAC interpretó los artículos 235.3 de la LGT y 52 y 55.1 del Reglamento general de desarrollo de la LGT en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo (RGRVA), en el sentido de que la falta de inclusión en el expediente de aquellos documentos en los que la Administración fundamenta su derecho implica la falta de justificación del acto impugnado, lo que provoca un «defecto material o sustantivo que da lugar a la anulación del acuerdo impugnado, sin orden de retroacción». De esta manera, continúa el camino previamente marcado en su resolución de 15 de julio de 2016 (RG 4562/2014), en la que, adicionalmente, defendió que los tribunales económico-administrativos no tienen el deber legal de «requerir la remisión de los posibles documentos que puedan integrar el expediente», pues dicha obligación solamente se contempla en los casos en los que la Administración incumple de forma absoluta su deber de remitir el expediente al tribunal.

El TS ha ido más allá, vedando a la Administración la posibilidad de incorporar, de forma espontánea, nuevos documentos que no se habían incluido inicialmente en el expediente administrativo con ocasión de la interposición, por parte de dicha Administración, de un recurso de alzada ordinario. Así lo indicó en el FD 6 de su sentencia 1473/2023, de 17 de noviembre (rec. de cas. núm. 1234/2022)¹.

Asimismo, en el FD 2 de su sentencia 1561/2023, de 24 de noviembre (rec. de cas. núm. 3191/2022), el TS estimó el recurso planteado por el contribuyente, quien defendió que el plazo de remisión del expediente administrativo al que se refiere el artículo 235 de la LGT tiene carácter preclusivo. De esta manera, con cita en la sentencia 1350/2023, de 27 de octubre (rec. de cas. núm. 2490/2022), la sala concluyó que el órgano que dictó el acto impugnado tiene el deber de remitir al órgano económico-administrativo en el plazo del mes, sin que resulte posible la remisión espontánea de complementos al expediente administrativo cuando estos complementos no fueron solicitados por el reclamante o por el propio tribunal y cuando ya ha transcurrido el plazo para remitir el expediente que preceptúa el artículo 235.3 de la LGT.

¹ La línea planteada por la parte recurrente fue expuesta en el FD 4 de la sentencia citada. Conviene destacar sus argumentos, pues el contribuyente vinculó la infracción del artículo 110 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (hoy reproducido en el art. 115.3 de la LPACAP) con el principio de buena administración basado en los artículos 103 de la CE y 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Dicha cuestión es, desde nuestro punto de vista, esencial, ya que defiende que la interpretación de los artículos 235.3 y 241.2 de la LGT debe vincularse con el mandato del artículo 115.3 de la LPACAP y con el principio de buena administración.

Ambos pronunciamientos destacaron la tesis de que el complemento espontáneo del expediente administrativo por parte de la Administración autora del acto, materializado fuera del plazo establecido en el artículo 235.3 de la LGT, no puede asimilarse a la potestad con la que cuenta el órgano económico-administrativo para solicitar la aportación de informes complementarios en aplicación de los artículos 236.3 de la LGT y 57.3 del RGRVA. Por tanto, un envío espontáneo y extemporáneo del complemento del expediente, efectuado por la Administración autora del acto, no vendría amparado por estas normas².

Desde una perspectiva procedimental, entendemos que estas conclusiones serían extrapolables a los actos administrativos en materia tributaria dictados por las entidades locales en aquellos municipios en los que el recurso de reposición constituye la única vía de revisión previa a la vía contencioso-administrativa, al carecer dichos municipios de órganos económico-administrativos que ejerzan estas funciones³.

3. Tratamiento en vía contencioso-administrativa

En vía contencioso-administrativa, las normas reguladoras de la reclamación y envío del expediente administrativo se encuentran en los artículos 48 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). En estos preceptos, el legislador combina normas específicas relacionadas con la reclamación, recepción y traslado del expediente al resto de partes personadas con otras normas que tienden al impulso del procedimiento.

De esta manera, si en vía contencioso-administrativa se aprecia la deficiente formación del expediente administrativo y la falta de incorporación al mismo de documentos esenciales que van a influir en el sentido del fallo, entra en juego la redacción del artículo 55 de la LJCA.

Este precepto legal ha sido objeto de una reforma a través del artículo 102.11 del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, fijándose la entrada en vigor de esta reforma el 20 de marzo de 2024, según indica la disposición final novena.2 del citado real decreto-ley.

² Como resulta del examen de la sentencia y enfatiza Campanón Galiana (2023), en el supuesto de hecho analizado, el obligado tributario presentó su escrito de alegaciones en la reclamación, tras lo cual, sin mediar solicitud del obligado ni requerimiento del TEAR, la Administración amplió dicho expediente administrativo, aportando documentación adicional tendente a acreditar la interrupción del plazo de prescripción.

³ Artículos 14.2 a) del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL), y 137 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL).

A través de esta reforma, se altera la redacción de los apartados 1 y 3 del artículo 55 de la LJCA introduciendo una serie de modificaciones que, a nuestro juicio, son relevantes en la práctica contencioso-tributaria.

No obstante y con carácter previo, como indican García Gómez de Mercado *et al.* (2002, p. 547), es importante enfatizar que el artículo 55 de la LJCA solamente resulta de aplicación en los supuestos en los que se ha remitido el expediente administrativo, pero este no se encuentra completo, no pudiendo invocarse en los casos en los que el expediente no ha sido todavía remitido al órgano judicial. Lo contrario supondría que las normas previstas en los artículos 53 y 54 de la LJCA perderían su eficacia⁴, por lo que la posible solicitud de remisión de documentación realizada en aplicación del artículo 55 de la LJCA solamente sería posible una vez que se ha emplazado al contribuyente para formalizar la demanda o la contestación a la demanda.

3.1. Modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre

La redacción originaria del artículo 55.1 de la LJCA se limitaba a acotar el término temporal en el que cualquiera de las partes podía requerir el complemento del expediente administrativo, pues dicha solicitud solamente podía presentarse dentro del plazo concedido a las partes para formalizar sus escritos de demanda o de contestación a la demanda.

De esta manera, este precepto legal, en su redacción anterior a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, no introducía ninguna limitación adicional, si bien el artículo 55.3 de la LJCA dejaba a criterio del letrado de la Administración de justicia la posibilidad de denegar esta solicitud.

Con la nueva redacción se introducen dos modificaciones:

- En primer lugar, la LJCA hace suya la definición de expediente administrativo contemplada en el artículo 70 de la LPACAP mediante una remisión a este precepto legal.
- En segundo lugar, la reforma introduce lo que, en nuestra opinión, constituye una importante limitación, al impedir la posibilidad de solicitar «documentos o elementos de prueba que formen parte de un expediente administrativo distinto».

⁴ Estos preceptos contienen previsiones para el caso en el que transcurra el plazo para la remisión del expediente administrativo sin que este hubiera sido enviado (art. 53 de la LJCA) y para el traslado de la demanda y el expediente a la parte demandada con el fin de presentar el escrito de contestación a la demanda (art. 54 de la LJCA).

La reciente entrada en vigor de esta reforma impide de antemano determinar en qué medida esta limitación puede provocar indefensión a las partes. Téngase en cuenta que, en el ámbito tributario, un documento que no está en posesión del obligado tributario y que *a priori* no forma parte del expediente administrativo podría convertirse en una importante prueba de descargo si con el mismo se acreditan hechos contrarios a la posición defendida por la Administración.

De esta manera si, habiendo solicitado el complemento del expediente en aplicación del artículo 55.1 de la LJCA, dicha solicitud es denegada, el obligado tributario no podría tener acceso a la citada documentación. Por lo tanto, pese a que la decisión del órgano judicial denegando la compleción del expediente es siempre recurrible en reposición⁵, el contribuyente se vería obligado a solicitar de nuevo la documentación durante el recibimiento del pleito a prueba que, a mayor abundamiento, solamente se puede solicitar con el escrito de formalización de la demanda o de contestación a la demanda (art. 60.1 de la LJCA), pudiendo incluso verse privado de la posibilidad de aportar esta documentación *a posteriori* debido a las limitaciones contenidas en el artículo 56.4 de la LJCA.

Ello conlleva restricciones importantes. En efecto, puede argumentarse que el contribuyente tiene la posibilidad de evaluar la prueba solicitada y practicada en el momento en el que presenta su escrito de conclusiones (art. 64.1 de la LJCA), es decir, con posterioridad a la formalización de su escrito de demanda o de contestación. Ello implica que, en el propio escrito de formalización de la demanda o contestación a la demanda, el obligado tributario se vería compelido a esgrimir motivos de nulidad o anulabilidad presuntos, al no tener a su disposición los documentos que se tendrían que haber suministrado a dicha parte durante el trámite de formalización de la demanda o de contestación.

Por su parte, el artículo 55.3 de la LJCA también ha sido objeto de reforma por el artículo 102.11 del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre. Con la nueva redacción, se altera el cómputo de los plazos para formalizar la demanda o la contestación una vez que se pone a disposición del solicitante el complemento del expediente. Esta reforma supone un reinicio de los plazos si la solicitud de complemento se hubiese presentado dentro de los 10 primeros días para formalizar la demanda o contestación, de tal manera que el plazo se vuelve a iniciar desde el principio una vez que se ponga dicho complemento a disposición del solicitante. Si, por el contrario, se hubiese rechazado la solicitud o, habiéndose aceptado, esta se hubiese presentado una vez transcurridos los 10 primeros días para formalizar la demanda o la contestación, el plazo prosigue, pero no se reinicia. Todo ello con la salvedad,

⁵ Sobre esta cuestión, señala Giménez Cabezón (2024, p. 351):

Ello puede dar lugar incluso a que la parte afectada continúe planteando el tema en fases sucesivas del proceso, llegando a lo más a la vía casacional por infracción procedimental causante de una eventual indefensión en tanto el Tribunal o Juez de instancia haya resuelto el proceso sin haber dispuesto del expediente completo. Ello resulta improbable más no del todo descartable.

prevista en el propio precepto legal, de que el letrado de la Administración de justicia estime oportuno, «atendido el volumen o la importancia para la causa de los documentos añadidos», el reinicio del cómputo del plazo.

3.2. Sobre la naturaleza de la solicitud regulada en el artículo 55 de la LJCA. ¿Se trata de una mera facultad o constituye un deber impuesto por el principio de buena fe procesal?

A pesar de que la redacción del artículo 55.1 de la LJCA configura la facultad que en el mismo se contiene como una mera posibilidad a la que pueden acogerse los obligados tributarios, resulta peligroso obviar la aplicación de este precepto legal. En efecto, la falta de ejercicio de esta facultad impide, en muchas ocasiones, que se pueda invocar la ausencia de incorporación de los documentos al expediente administrativo en el escrito de formalización de la demanda o contestación como causa de nulidad o anulabilidad del acto administrativo impugnado.

Es en este punto donde nos podemos encontrar con numerosas interpretaciones en nuestros tribunales de justicia, en ocasiones contradictorias entre ellas acerca de la forma y número de veces en que se debe ejercer este derecho y acerca, incluso, de la obligación de ejercitar el mismo.

En un primer momento, el TS, Sala 3.^a, Sección 2.^a, había defendido en el FD 1 de su sentencia de 19 de abril de 2012 (rec. núm. 4488/2007), que la parte demandante no puede alegar indefensión ni defender la nulidad del acto impugnado por la existencia de un expediente administrativo incompleto si no se ha hecho uso de la facultad conferida en el artículo 55 de la LJCA. De esta manera, si al recibir el expediente para formalizar la demanda se observa que el mismo se encuentra incompleto, entendió el Alto Tribunal que debe solicitarse el complemento del expediente con carácter previo a la formalización de la demanda. Con ello, el TS siguió la línea marcada por la misma sala en la que se defendía la imposibilidad de poder alegar la falta de incorporación de documentos al expediente administrativo como motivo de nulidad o anulabilidad de la resolución impugnada si la parte actora pudo hacer uso de la facultad conferida por el artículo 55.1 de la LJCA y no lo hizo⁶.

En pronunciamientos previos, la misma sala también se había decantado por esta vía. Así, las sentencias de 2 de febrero de 2000 (rec. de cas. núm. 1643/1994) y de 5 de

⁶ Entre otras, las SSTs de 27 de febrero de 2006, Sala 3.^a, Sección 5.^a (rec. de cas. núm. 348/2003), que resolvía un recurso de casación en materia de asilo; de 22 de enero de 2008, Sala 3.^a, Sección 4.^a (rec. de cas. núm. 3615/2004), y de 16 de junio de 2009 (rec. de cas. núm. 2937/2007), sobre expedición de títulos oficiales.

mayo de 2004 (rec. de cas. núm. 5929/2001) interpretaban el artículo 70 de la derogada LJCA de 1956 en el mismo sentido. De esta manera, y con base en esta jurisprudencia, algunos autores⁷ han venido considerando que la facultad de solicitar la ampliación del expediente conferida por el artículo 55.1 de la LJCA es, al mismo tiempo, una carga que recae sobre aquellas partes que consideran que determinada documentación resulta relevante, no pudiendo defenderse la falta de incorporación de documentos al expediente como motivo de nulidad o anulabilidad del acto administrativo sin la previa utilización del mecanismo tipificado en el artículo 55.1 de la LJCA.

Esta solución ha sido acogida, entre otros, por la AN, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.^a, en el FD 3 de su sentencia de 9 de octubre de 2023 (rec. núm. 936/2020)⁸ y en el FD 4 de la sentencia de 5 de abril de 2023 (rec. núm. 481/2020)⁹. En ambos fallos, la sala reprocha a los recurrentes no solamente la falta de invocación del artículo 55 de la LJCA, sino también la falta de solicitud de remisión de dichos documentos durante la fase probatoria. Por tanto, en ambos fallos parece anudarse la falta de solicitud del complemento del expediente con la falta de solicitud de recibimiento del pleito a prueba tipificado en el artículo 60.1 de la LJCA y con la falta de solicitud de remisión de estos documentos en aplicación del artículo 55 de la LJCA.

⁷ Vid. García Gómez de Mercado (2002, p. 549).

⁸ En el FD 3 de esta sentencia, la sala se pronuncia en los siguientes términos:

TERCERO. A la hora de responder a los argumentos de la parte recurrente formulados en la demanda es necesario señalar que la parte recurrente formuló demanda cuando se le dio traslado para ello mediante Diligencia de Ordenación de fecha 30 de Julio de 2021 sin emplear el trámite que para complemento del expediente Administrativo prevé el artículo 55 de la LRJCA cuando afirma que «Si las partes estimasen que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar, dentro del plazo para formular la demanda o la contestación, que se reclamen los antecedentes para completarlo».

También hay que señalar que la parte recurrente se limitó a pedir, en el trámite de prueba del presente recurso contencioso, que se tuviera por reproducido el expediente por lo que desaprovechó esta ocasión para, en su caso, haber solicitado aquella documentación cuya consulta hubiera sido precisa para su mejor defensa en la impugnación planteada [...].

⁹ Esta sentencia, que tiene su origen en un acuerdo de declaración de responsabilidad tributaria, se basa a su vez en la sentencia de 20 de junio de 2022 (rec. núm. 482/2020), dictada por la misma sala y sección en el recurso promovido por el administrador de la sociedad (deudora principal). En el FD 4 del citado fallo, la sala indicó:

En todo caso, ha de rechazarse la indefensión alegada, toda vez que la falta de expediente relativo a la inspección de la deudora principal, ha de perjudicar a la recurrente, que no ha pedido la ampliación del expediente, conforme al art. 55 de la ley jurisdiccional, ni solicitado prueba alguna. En este sentido la STS de 10.12.2014 que invoca la actora no debe tenerse en cuenta cuando lo que se solicita es un expediente complementario al ya existente, en cuyo caso, su falta no perjudica a la Administración demandada, sino a quien debió solicitar su ampliación (STS de 3.11.1997. recurso 865/1992) [...].

La Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a, de la AN también se pronuncia en el mismo sentido en su sentencia de 24 de enero de 2024 (rec. núm. 1252/2021). Así, en el FD 4 de la citada sentencia, la sala alude al artículo 55 de la LJCA para defender el deber de solicitar el complemento del expediente administrativo con carácter previo a la formalización de la demanda. Asimismo, al igual que en los casos anteriores, dicha sentencia también vincula dicho deber con el deber de solicitar el recibimiento del pleito a prueba en aplicación del artículo 60 de dicho texto legal.

Conviene detenernos en este punto, pues, en este último pronunciamiento judicial, la AN puso de manifiesto que el recurrente no realizó manifestación alguna en la fase previa en vía administrativa tendente a denunciar la omisión de documentación en el expediente administrativo¹⁰. Como quedará expuesto más adelante, ello reviste una gran relevancia, pues algunos tribunales están defendiendo que la omisión del deber de solicitar la remisión de esta documentación en aplicación del artículo 55.1 de la LJCA no debe penalizar al contribuyente en los casos en los que este denunció tales omisiones en vía económico-administrativa.

Por su parte, la AN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, en el FD 3 de su sentencia de 3 de noviembre de 2021 (rec. núm. 106/2018) defendió el deber de solicitar la completud del expediente administrativo durante el trámite de formalización de la demanda y en aplicación del artículo 55.1 de la LJCA, incluso en los casos en los que tales omisiones habían sido previamente denunciadas ante el órgano económico-administrativo¹¹.

El TSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, también defendió el deber de uso del artículo 55 de la LJCA en el FD 4 de su sentencia 214/2022,

¹⁰ En el FD 4, la sala destacó:

Alude también el actor a que no ha tenido acceso a la información concerniente a [...], lo que dice que le ha ocasionado indefensión. Sin embargo, de haber sucedido así, además de no constar que adujera nada al respecto ante la Administración en su momento y que le solicitara la información en cuestión, y que de haberlo hecho se le hubiera denegado, tampoco en el seno de este procedimiento judicial ha realizado actuación procesal alguna que ponga de manifiesto que tal supuesto déficit informativo le haya impedido ejercitar en plenitud su derecho de defensa, pues no ha hecho uso de su facultad de solicitar el complemento del expediente administrativo (artículo 55.1 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), como tampoco ha solicitado medio probatorio alguno en tal sentido.

¹¹ En defensa de tal parecer, la AN invocó la STC 23/2003, de 10 de febrero (rec. de amparo núm. 1425/2000). No obstante, conviene destacar que dicho pronunciamiento no tenía por objeto el análisis del artículo 55 de la LJCA (ni, por ende, del art. 70 de la LJCA de 1956), sino una conducta judicial consistente en no dictar ninguna resolución judicial teniendo formalmente «a la demandante apelada por adherida al recurso de apelación interpuesto por el ahora recurrente en amparo».

de 17 de julio (rec. núm. 124/2022)¹², y enfatizó la exigencia de identificar los documentos concretos de los que carece el expediente. Argumentos que también han sido defendidos por el TSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, en el FD 2 de su sentencia 1236/2022, de 24 de junio (rec. núm. 168/2020)¹³, y por el TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, en el FD 3 de su sentencia 300/2020, de 15 de junio (rec. núm. 13/2019)¹⁴.

Si bien dichos fallos no lo afirman expresamente, de la lectura de los mismos parece desprenderse la idea de que la solicitud de complemento del expediente regulada en el artículo 55.1 de la LJCA viene impuesta por el principio de buena fe, que en el ámbito procesal encuentra su regulación en los artículos 11.1 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), y 247 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC).

Por el contrario, en otras ocasiones, nuestros tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se han pronunciado defendiendo que el trámite contemplado en el artículo 55 de la LJCA es una mera facultad, cuya falta de ejercicio por el obligado tributario no debe perjudicarlo.

¹² El FD 4 de esta sentencia indica:

En la demanda se alega también que el expediente administrativo no está completo y que se priva al Tribunal del conocimiento y valoración jurídica de los hechos y actos producidos que le permitan un acertado pronunciamiento en derecho.

Tampoco esta alegación puede encontrar favorable acogida pues, por una parte, la parte actora no ha solicitado la ampliación del expediente administrativo, debiendo recordarse que el artículo 55 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece: 1. Si las partes estimasen que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar, dentro del plazo para formular la demanda o la contestación, que se reclamen los antecedentes para completarlo.

Por otra parte, no concreta la parte actora los antecedentes que no han sido remitidos por la Administración, pues se limita a decir que no han incluidas en el expediente administrativo piezas de convicción.

¹³ En el FD 2, la sala indicó, en referencia al precepto analizado: «Por tanto, ninguna indefensión se ha causado al demandante, ya que podría haber hecho uso de este artículo y pedir el complemento del expediente con los documentos que considerarse pertinentes, con suspensión del plazo para formalizar la demanda».

¹⁴ El FD 3 de esta sentencia señaló:

Establece el artículo 55 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), que «si las partes estimasen que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar, dentro del plazo para formular la demanda o la contestación, que se reclamen los antecedentes para completarlo» (apartado 1º). En tal caso, la solicitud suspende el curso del plazo para presentar la demanda (apartado 2º). Lo que no cabe en modo alguno es que se esgrima por el demandante una pretendida indefensión pese a que formuló demanda –y articuló la consiguiente impugnación contra las mentadas liquidaciones y sanciones– sin haber acudido al trámite procesal que le habilitaba precisamente para suspender el plazo para presentar la misma en tanto que no reputase el expediente completo.

No obstante, esta afirmación no es absoluta, pues muchas veces depende de si el defecto ha sido previamente denunciado por el contribuyente en vía económico-administrativa. Es el caso que evaluó el TS, Sala 3.^a, Sección 2.^a, en el FD 2 de su sentencia 539/2018, de 3 de abril (rec. de cas. núm. 427/2017). En tal resolución, la sala examina si la indefensión provocada hacia un contribuyente que tiene su causa directa en la existencia de un expediente incompleto puede ser subsanable en sede jurisdiccional, a través del artículo 55 de la LJCA, con motivo de la impugnación de una resolución desestimatoria dictada por un órgano económico-administrativo, cuando el defecto ya ha sido previamente esgrimido por el contribuyente en la vía previa a la jurisdiccional. La sala se pronuncia defendiendo el derecho del recurrente a defender la nulidad de la resolución recurrida tomando como fundamento la negativa del órgano económico-administrativo a incorporar al expediente administrativo los documentos solicitados por el contribuyente y que acreditaban la nulidad del acto sin necesidad de activar el mecanismo del artículo 55 de la LJCA con ocasión de la impugnación del acto en vía contencioso-administrativa¹⁵.

De esta manera, en la sentencia comentada, el TS defendió que la solicitud regulada en el artículo 55 de la LJCA constituía una opción derivada del carácter pleno de la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, también resaltó que resultaba legítima la pretensión, activada por los demandantes, para que los órganos jurisdiccionales declarasen la nulidad de las resoluciones impugnadas por infracciones generadoras de indefensión, tras la negativa de la Administración a incorporar los antecedentes omitidos, sin necesidad de activar el mecanismo tipificado en el artículo 55 de la LJCA.

El TSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, en su sentencia 443/2023, de 5 de abril (rec. núm. 1369/2021) va más allá. Esta sentencia resulta especialmente significativa, pues considera que la habilitación prevista en el artículo 55.1 de la LJCA no constituye una obligación del recurrente, sino una facultad. Entiende la sala que la activación de este mecanismo «iría contra los propios intereses de la recurrente», defendiendo el derecho del recurrente a lograr «un reparto de la carga de la prueba que le favorezca».

En el mismo sentido se ha pronunciado el TSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, en su sentencia 35/2022, de 15 de febrero (rec. núm. 136/2021), aunque sin invocar dicho precepto legal de forma expresa.

¹⁵ En concreto, el FD 2 de la citada sentencia señala en su apartado 3.º:

En cualquier caso, aunque entendiéramos que cabe acudir al artículo 55 de la Ley de la Jurisdicción porque, en efecto, es posible interesar que se complete el expediente, el recurrente tiene derecho a construir su impugnación sobre la base de la nulidad de la resolución recurrida (del TEAR, en el caso) derivada de no haberle permitido incorporar a su reclamación los datos imprescindibles para efectuarla, vulnerando de este modo lo dispuesto en el artículo 174.5 de la Ley General Tributaria.

Es importante resaltar que, en los hechos que dieron lugar al pronunciamiento judicial que se acaba de citar, el obligado tributario no defendió la falta de incorporación de documentación al expediente administrativo como una cuestión nueva no alegada en vía económico-administrativa. Por el contrario, la falta de incorporación de ciertos documentos al expediente administrativo sí que fue invocada durante el trámite de alegaciones en la reclamación. Ante la desestimación de estas alegaciones por parte del TEAR, el obligado tributario reiteró las citadas alegaciones en vía contencioso-administrativa. En estas circunstancias, la sala indicó, en el FD 6 de la sentencia invocada, que no se puede imponer al obligado tributario la carga de solicitar, en vía contencioso-administrativa, la ampliación del expediente administrativo, al tener la Administración el deber de remitir el expediente completo.

Por el contrario, el TSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, sí que cita tal precepto en el FD 2 de su sentencia 208/2022, de 16 de marzo (rec. núm. 15219/2021). En la misma, invocando expresamente la ya referida STS de 3 de abril de 2018 (rec. de cas. núm. 427/2017), el TSJ de Galicia ampara el derecho del contribuyente de no hacer uso del artículo 55 del RGRVA durante la fase previa en vía económico-administrativa. Asimismo, también preserva el derecho del contribuyente a no hacer uso del artículo 55 de LJCA, configurando ambos preceptos normativos como meras facultades a las que se puede acoger el contribuyente, quien no tiene el deber de solicitar que se corrijan o subsanen los errores en los que ha incurrido la Administración tributaria. De esta manera, la falta de activación, en vía económico-administrativa, del trámite contemplado en el artículo 55 del RGRVA no condiciona, según la sala, el deber de solicitar el complemento del expediente en vía judicial¹⁶.

¹⁶ Concretamente, en el FD 2 de la citada sentencia, la sala indicó:

En cualquier caso, la respuesta que ofrece el TEAR tratando de desplazar a la parte actora la obligación de aportar documentación de la que pueda derivarse que el procedimiento que ha seguido el órgano gestor no fuera el legalmente previsto, y la repuesta que ofrece el abogado del Estado tratando de desplazar a la parte actora la obligación de solicitar que se complete el expediente administrativo, bien por el cauce del artículo 55 LJCA, en esta vía judicial, o bien por el cauce del artículo 55 del Real Decreto 520/2005, en sede de reclamación económico-administrativa, no se acomoda a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la sentencia de 3 de abril de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:1277- Recurso: 427/2017), que en interpretación del artículo 174.5 LGT, fija la siguiente doctrina: [...].

Esta doctrina es perfectamente aplicable al presente caso, aun cuando la parte actora no haya intentado recabar la totalidad de los documentos contenidos en el expediente de liquidación seguido por la AEAT con ocasión de la impugnación en la vía económico-administrativa del acuerdo de derivación, como se hizo en el caso analizado en la STS, pues si nada obliga a los demandantes a intentar en la vía judicial que se subsanen los errores (formales o materiales) en que habría incurrido la Administración, ninguna norma le obligaba a intentar corregir esos errores en la vía económico-administrativa. El artículo 55 del Real Decreto 520/2005, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo LGT, confiere al reclamante un derecho, el derecho a solicitar que se complete el expediente. Y del artículo 174.5 LGT deriva una obligación a cargo de la AEAT de incorporar al procedimiento de derivación de responsabilidad la totalidad de los antecedentes que dieron lugar al presupuesto de hecho y a las liquidaciones cuya deuda se deriva.

El TSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, también se pronunció en este sentido en el FD 6 de su sentencia 167/2024, de 27 de marzo (rec. núm. 5/2022).

De lo anterior se deriva una casuística diversa que nos lleva a apreciar la existencia de interpretaciones dispares relativas al mismo precepto legal.

3.3. Cuestiones acerca del número de veces que debe solicitarse el complemento del expediente en caso de que la Administración no remita la documentación solicitada

Resulta relevante, igualmente, determinar cuántas veces sería necesario hacer uso del artículo 55.1 de la LJCA en el caso de que la Administración tributaria no remita al órgano jurisdiccional la documentación solicitada o remita una documentación distinta a la que se solicitó por el letrado de la Administración de justicia en cumplimiento del trámite previsto en el artículo 55.3 de la LJCA.

El TS, Sala 3.^a, Sección 5.^a, dio respuesta a esta cuestión en el FD 2 de su sentencia de 8 de julio de 2011 (rec. de cas. núm. 625/2008). Bien es cierto que esta sentencia resuelve un recurso de casación en materia urbanística. Sin embargo, la misma resulta relevante, al indicar que dicho precepto puede ser utilizado cuantas veces resulte necesario hasta que se produzca la completa remisión del expediente¹⁷. De esta manera, la sala penalizó al recurrente que, habiendo observado el incumplimiento del deber de complemento del expediente por parte de la Administración tras el primer requerimiento efectuado al amparo del artículo 55.1 de la LJCA, no reiteró la petición, no especificó en qué medida la no remisión de la documentación solicitada podía perjudicarle, no solicitó el recibimiento del pleito a prueba y tampoco solicitó la remisión de la citada documentación durante el periodo probatorio.

¹⁷ En el FD 2 de esta sentencia, la sala indicó:

a) No es cierto que el trámite del artículo 55 de la Ley Jurisdiccional sólo pueda ser empleado una vez. Muy al contrario, puede hacerse uso del mismo tantas veces como sea necesario para que el expediente quede completo; quedando dentro del ámbito de disposición de la parte recurrente pedir a la Sala la reiteración del trámite hasta que la Administración remita el expediente en debida forma, o bien conformarse con lo remitido y formular la demanda. Y en este segundo supuesto, si la parte recurrente ha formalizado la demanda a pesar del carácter incompleto del expediente, a fin de no dilatar más la tramitación del recurso en perjuicio de sus propios intereses, puede esta poner de manifiesto esa circunstancia y hacer uso del periodo probatorio para integrar el expediente con los documentos que se echaban en falta. Pues bien, nada de esto hizo la parte aquí recurrente, que pudiendo haber hecho nuevo uso del trámite del artículo 55 no lo hizo, ni pidió siquiera el recibimiento a prueba del proceso.

Por lo tanto, la lectura del precepto legal permite reiterar la solicitud cuantas veces resulte necesario, siempre y cuando en las ulteriores peticiones requiriese la remisión de la documentación que fue solicitada inicialmente, sin incluir nuevas peticiones al respecto, siempre que la Administración demandada no haya comunicado al órgano judicial la imposibilidad de facilitar la citada documentación, al no disponer de la misma. En este último caso, las ulteriores peticiones quedarían huérfanas de fundamento.

Ello genera, a su vez, varios interrogantes. En efecto, la remisión, por parte de la Administración, de documentos diferentes a los que fueron requeridos a través de la activación del artículo 55 de la LJCA permite presentar de nuevo la solicitud. De esta manera, el principio de buena fe procesal forzaría al obligado tributario a efectuar sucesivas reiteraciones hasta que el órgano judicial denegase la petición ulterior con el objeto de continuar con el proceso contencioso-administrativo para que el mismo devenga en interminable o hasta que las solicitudes cursadas fuesen correctamente atendidas por la Administración tributaria.

Sin embargo, consideramos que el principio de buena fe procesal se entendería cumplido cuando el obligado tributario hace uso de este mecanismo una sola vez. Lo contrario supondría que el obligado tributario se viese perjudicado por los propios incumplimientos de la Administración tributaria, que no se vería afectada por las consecuencias previstas en el artículo 115.3 de la LPACAP.

Ello es así, siempre y cuando el obligado tributario especifique en qué medida el incumplimiento de la Administración le está provocando indefensión y siempre que, en el posterior escrito de formalización de la demanda, solicite el recibimiento del pleito a prueba, requiriendo los documentos que no han sido remitidos por la Administración.

3.4. Aplicabilidad del sistema de apercibimientos y multas regulado en los artículos 48.7 a 48.10 de la LJCA

Al hilo de lo anterior, surge también la cuestión de si, ante un incumplimiento por parte de la Administración tributaria, el letrado de la Administración de justicia puede denegar la segunda y ulteriores peticiones de complemento del expediente efectuadas bajo el paraguas del artículo 55 de la LJCA sin haber puesto en marcha el sistema de apercibimientos y multas regulado en el artículo 48, apartados 7 a 10, de la LJCA.

El sistema de apercibimientos e imposición de multas coercitivas ya se contemplaba en el artículo 61 de la derogada LJCA de 1956 y comparte una naturaleza similar al sistema de multas coercitivas tipificado en el artículo 103 de la LPACAP, si bien existen diferencias en relación con el sujeto que cuenta con competencias para imponerlas¹⁸.

¹⁸ El artículo 48.7 de la LJCA atribuye estas competencias, en exclusiva, al juez o tribunal.

Álvarez-Cienfuegos Suárez y González Rivas (1998, pp. 146-148) han destacado la posibilidad de ejercer las facultades previstas en este precepto legal no solo ante la falta de remisión del expediente administrativo, sino también en aquellos casos en los que este no se remite de forma completa. De la misma manera, estos autores han destacado el elevado nivel de exigencia de estos preceptos legales respecto de las previsiones que se contenían en la LJCA de 1956, que no contemplaban la posibilidad de reiterar la imposición de multas coercitivas y tampoco regulaban la posibilidad de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Adicionalmente, conviene señalar que el TC, Sala 1.^a, se ha pronunciado en relación con este punto en su sentencia 24/1981, de 14 de julio (rec. de amparo núm. 6/1981). En la misma, el TC otorgó el amparo a un recurrente que había solicitado la remisión completa del expediente administrativo en dos ocasiones sin que la Administración demandada efectuase la remisión y limitándose el órgano jurisdiccional a dar traslado de la solicitud, pero sin acudir al mecanismo de multas coercitivas tipificado en el artículo 61 de la LJCA de 1956.

En el FD 1 de dicho pronunciamiento, el TC afirmó que la puesta de manifiesto del expediente constituía una garantía procesal para el recurrente, cuyo cumplimiento no debe quedar al arbitrio del órgano jurisdiccional, como lo acredita «el aparato coactivo previsto en el art. 61 de aquel cuerpo legal». Con aquel argumento, tanto el FD 4 de la citada sentencia como el punto segundo del fallo constriñeron al órgano jurisdiccional a adoptar las medidas coercitivas tipificadas en el artículo 61.4 de la LJCA de 1956¹⁹.

No obstante, los hechos que dieron lugar a la estimación parcial de la demanda de amparo consistían en una omisión absoluta, por parte de la Administración, de su deber de remitir el expediente al órgano jurisdiccional, por lo que cabría plantearse si la activación del mecanismo de multas coercitivas también sería aplicable en los casos en los que el

¹⁹ Señala el FD 4 de la citada sentencia:

Conforme al indicado criterio puede afirmarse que ni el asunto ofrece complejidad justificadora del retraso, ya que en relación a la resolución concreta esperada por la parte su contenido se limitaría a ejercitar por medio de providencia las facultades coactivas que pone en manos de la Sala el art. 61 de la Ley de la Jurisdicción, ni tampoco puede justificarlo la actuación de la parte, que no sólo no entorpeció el posible ejercicio por la Sala de las mencionadas facultades que ésta en todo caso pudo ejercitar de oficio, sino que además se lo recordó dos veces en sus escritos de 15 de octubre y de 18 de diciembre de 1980.

Asimismo, el pronunciamiento segundo de la parte dispositiva es contundente, al haber decidido otorgar el amparo constitucional, al disponer:

Para ello, se requiere a la referida Sala para que, si aún no lo ha recibido, haga efectivas las medidas de apercibimiento que ya tiene acordadas en su providencia de 26 de marzo de 1981 y adopte las demás medidas previstas en el art. 61.4 de la Ley de la Jurisdicción conducentes a que el recurrente pueda deducir la demanda a la vista del expediente.

expediente se ha remitido, pero está incompleto, y el obligado invoca el artículo 55.1 de la LJCA para solicitar la remisión de documentación adicional.

Entendemos que, una vez advertido el incumplimiento efectuado por la Administración demandada y una vez puesta de manifiesto la citada inobservancia por el obligado tributario al letrado de la Administración de justicia, este debería activar el mecanismo de apercibimiento tipificado en el artículo 48.7 de la LJCA. Téngase en cuenta que, como señala Blanquer Criado (2006, pp. 262-263), la imposición de multas coercitivas constituye uno de los tres mecanismos creados por la LJCA para proteger al recurrente frente a las prácticas administrativas consistentes en el incumplimiento, por parte de la Administración, de su deber de remitir el expediente completo, junto con la puesta en conocimiento de los hechos al Ministerio Fiscal y el rechazo del escrito de contestación a la demanda. Si no se activara el referido mecanismo, con la subsiguiente falta de subsanación del defecto observado, podría invocarse la falta de motivación del acto impugnado en función de la relevancia de la citada documentación.

3.5. Consecuencias del incumplimiento, por parte de la Administración, del deber de remitir la documentación solicitada

La falta de remisión de la documentación solicitada solamente ofrecería relevancia anulatoria en los casos en los que pudiera generar indefensión material debido a la privación de las posibilidades de defensa del sujeto recurrente o en los casos en los que la falta de remisión permita apreciar la existencia de un defecto formal que conlleve la nulidad del procedimiento. En ambos casos, dicho incumplimiento no podría beneficiar a la Administración que lo hubiese provocado (art. 115.3 de la LPACAP).

La primera consecuencia consistiría en no considerar probado el hecho determinante alegado por la Administración y no acreditado documentalmente, en aplicación del artículo 105.1 de la LGT. Este precepto legal fue expresamente invocado por el TSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, en el FD 2 de su sentencia 1181/2023, de 20 de noviembre (rec. núm. 1277/2021)²⁰.

Sin olvidar la redacción contenida en el artículo 217 de la LEC, aplicable por remisión expresa del artículo 106.1 de la LGT. Dicho precepto legal establece normas en relación con la distribución de la carga de la prueba y fue objeto de interpretación por el TS, en

²⁰ En este procedimiento, el recurrente defendió la concurrencia de un motivo de oposición a una providencia de apremio con base en el artículo 167.3 b) de la LGT. En el FD 2 de esta sentencia, la sala consideró probado (al figurar en el expediente administrativo) que se había presentado una solicitud de suspensión de las deudas liquidadas sin que constase en el expediente la existencia de acto administrativo alguno que resolviese acerca de la solicitud de suspensión presentada.

relación con el artículo 241 de la LGT, al analizar la posible extemporaneidad de un recurso de alzada ordinario interpuesto por la Administración tributaria. De esta manera, en su sentencia 880/2021, de 18 de junio (rec. de cas. núm. 2188/2020), el TS, Sala 3.^a, Sección 2.^a, analizó la posible vulneración del principio de buena administración (arts. 9.3 y 103 de la CE) a la vista de la deficiente formación del expediente administrativo al no constar en el mismo ninguna prueba que acreditase la fecha de notificación de la resolución del TEAR a la AEAT. Así, el TS, invocando la sentencia 872/2021, de 17 de junio, dictada por la misma sala y sección (rec. de cas. núm. 6123/2019). Pues bien, en la sentencia referida, el Alto Tribunal estableció que el principio de buena administración exigía la constancia documental o informática, en el expediente administrativo, de la fecha de notificación de la resolución a los órganos legitimados para interponer el recurso de alzada ordinario.

3.6. Especialidades en relación con el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78 de la LJCA

Dentro del campo de la litigación contencioso-tributaria, resulta necesario analizar el encaje del artículo 55 de la LJCA en aquellos supuestos en los que la tramitación del recurso contencioso-administrativo se rige por las normas del procedimiento abreviado, tipificado en el artículo 78 de la LJCA.

Este procedimiento fue introducido en nuestro ordenamiento con la redacción inicial de la LJCA de 1998 y pretendía aplicarse a materias determinadas, de cuantía limitada, sobre la base de los principios de oralidad y celeridad, con el fin de facilitar soluciones rápidas que pudiesen contribuir a la consecución del principio constitucional de tutela judicial efectiva al evitar dilaciones indebidas del procedimiento (Blasco Delgado, 2015, pp. 457-458)²¹.

En el ámbito tributario, el procedimiento abreviado resulta de aplicación a las resoluciones dictadas por las entidades locales que pongan fin a la vía administrativa en las que la cuantía del procedimiento no exceda de 30.000 euros, por indicación de los artículos 8.1 y 78.1 de la LJCA. Asimismo, también resultaría de aplicación a los actos de aplicación de los tributos propios dictados por los órganos de la administración periférica de las comunidades autónomas, con idéntica cuantía, según indican los artículos 8.3 y 78.1 de la LJCA.

²¹ En el citado artículo, la autora indica:

La complejidad y diversidad de la materia requerían dotar al proceso judicial de instrumentos que permitieran ofrecer soluciones ágiles que hicieran efectivo el cumplimiento del principio constitucional de tutela judicial efectiva. Para ello, dos de sus principales reformas fueron la creación de un procedimiento abreviado como la forma rápida de encauzar las pretensiones de las que éstos debían conocer y la introducción de órganos judiciales unipersonales.

También resulta de aplicación a los supuestos de inejecución, por parte de la Administración, de sus propios actos, cuando estos ya han adquirido firmeza, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LJCA. Como señala Blasco Delgado (2015, p. 474), en estos casos, las normas que regulan el procedimiento abreviado contenidas en el artículo 78 de la LJCA también resultarían de aplicación ante los órganos colegiados de la jurisdicción contencioso-administrativa, como podrían ser las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia o de la AN.

Este procedimiento ha cobrado una creciente importancia en el ámbito de la impugnación de actos administrativos de contenido tributario dictados por entidades locales debido a las sucesivas reformas del artículo 78.1 de la LJCA, que fueron incrementando progresivamente la cuantía máxima del procedimiento desde la redacción originaria del artículo 78.1 de la LJCA, que preveía este procedimiento para los asuntos cuya cuantía no excediese de 500.000 pesetas (3.005,06 euros)²².

La peculiaridad de este procedimiento consiste en la necesidad de que el escrito iniciador incorpore la formalización de la demanda, al disponerlo así el artículo 78.2 de la LJCA. Una vez admitido a trámite el recurso por el letrado de la Administración de justicia, debe darse traslado a la Administración demandada, que ha de remitir el expediente administrativo con una antelación mínima de 15 días a la fecha de celebración de la vista (art. 78.3, párrafo segundo, de la LJCA). Precisamente, el acto de la vista constituye un trámite procesal en el que la Administración demandada formula la contestación a la demanda de forma verbal.

A pesar de la evidente celeridad del proceso, esta regulación genera en ocasiones una cierta problemática para la parte actora, quien debe articular su escrito de formalización de demanda sobre motivos presuntos de nulidad o anulabilidad en gran medida «a ciegas», al no disponer del expediente administrativo con carácter previo al trámite de formalización de la demanda que, como es de sobra conocido, debe incorporarse ya en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo. Por este motivo, consideramos comprensible la opinión de Casado Casado (2020) cuando indica que, en el procedimiento abreviado, la desigualdad entre las Administraciones públicas y los administrados es más evidente, ya que, como señala la autora, el recurso:

se inicia directamente por demanda, que el demandante debe realizar sin tener a la vista el expediente, cuya remisión solo se requerirá a la administración demandada, una vez admitida la demanda y acordado su traslado al demandado, citando a las partes para la celebración de vista.

²² De esta manera, con la reforma efectuada por la disposición adicional decimocuarta.6 de la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre (en vigor desde el 15 de enero de 2004), el legislador incrementó la cuantía máxima del procedimiento abreviado hasta los 13.000 euros, elevándose nuevamente hasta los 30.000 euros con la redacción actual, aprobada por el artículo 3.4 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, que se encuentra en vigor desde el 31 de octubre de 2011.

Una primera aproximación nos llevaría a pensar que, a tenor de lo señalado en el artículo 78.4 de la LJCA, cualquier defecto en el expediente administrativo, apreciado *a posteriori*, podría ser esgrimido por la parte actora en el mismo acto de la vista. Sin embargo, pese a que la redacción de este precepto no impide tal forma de proceder, ello podría entrar en colisión con la redacción del artículo 65.1 de la LJCA, que impediría, en el acto de la vista, plantear cuestiones que no hubiesen sido esgrimidas en el escrito de demanda o de contestación a la demanda.

Una segunda limitación vendría dada por el artículo 48.5 de la LJCA. Este precepto prevé la entrega de los expedientes electrónicos en los procedimientos iniciados por demanda. En el mismo, se prevé el traslado del expediente a las partes personadas por parte del letrado de la Administración de justicia con el fin de que estas formulen alegaciones en un plazo de cinco días.

Por lo tanto, encontrándonos ante un procedimiento abreviado, entendemos que la solución pasaría por activar el mecanismo previsto en el artículo 55.1 de la LJCA dentro del plazo de cinco días que, a su vez, viene dispuesto por el artículo 48.5 del mismo texto legal.

4. Conclusiones

Siguiendo la línea marcada por el TS, Sala 3.^a, Sección 2.^a, en el FD 2 de su sentencia 539/2018, de 3 de abril (rec. de cas. núm. 427/2017), entendemos que, una vez que ha invocado el contribuyente en vía económico-administrativa la falta de incorporación al expediente de documentos esenciales para la resolución del recurso y habiendo resuelto el tribunal sin ordenar a la Administración el complemento del expediente, el contribuyente no está obligado a conceder una suerte de «segunda oportunidad» a la Administración mediante la activación del mecanismo del artículo 55 de la LJCA cuando ya ha interpuesto el recurso contencioso-administrativo y debe formalizar la demanda.

Mayores cuestiones suscita el hecho de que el contribuyente ponga de manifiesto, por primera vez, en vía contencioso-administrativa, la falta de incorporación de cierta documentación al expediente administrativo.

En estos casos, el principio de buena fe procesal que justifica la necesidad de solicitar el complemento del expediente en aplicación del artículo 55.1 de la LJCA puede entrar en conflicto con el derecho del contribuyente a no solicitar la incorporación al expediente de documentación que pueda perjudicarle, como efectivamente señaló el TSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, en su sentencia 443/2023, de 5 de abril (rec. núm. 1369/2021), o como indica el TSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, en su sentencia 208/2022, de 16 de marzo (rec. núm. 15219/2021), anteriormente mencionadas.

Téngase en cuenta que la redacción del artículo 55.1 de la LJCA utiliza de forma expresa las palabras «podrán solicitar». Una interpretación literal del precepto configuraría este trámite como una mera facultad. Y tal exégesis no puede considerarse contraria al principio de buena fe procesal en la medida en que el mismo no puede imponer, en la práctica, la necesidad de hacer uso de este trámite de forma obligatoria cuando ha existido un incumplimiento de la Administración en relación con la conformación del expediente administrativo. Ello iría en contra del principio jurídico conocido con el aforismo latino *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (nadie puede alegar a su favor su propia torpeza).

En anteriores líneas de este estudio se ha puesto de manifiesto la existencia de una discordancia en la práctica judicial, en la que existen interpretaciones del precepto, en ocasiones contradictorias entre sí, que evidencian la contrariedad existente entre la interpretación literal del precepto y su lectura y aplicación en la práctica judicial, que también depende de la actuación previa del contribuyente en la vía económico-administrativa.

Una posible solución pasaría por entender que la interpretación del artículo 55.1 de la LJCA podría ser objeto de análisis por el TS a través del mecanismo contemplado en el artículo 88.2 a) de la LJCA al existir interpretaciones contradictorias del precepto entre diversos órganos jurisdiccionales. Ello habilitaría al TS para poder analizar si una lectura literal del artículo 55.1 de la LJCA (que otorga un carácter meramente potestativo a la solicitud de complemento del expediente) puede entrar en contradicción con el principio de buena fe procesal regulado en los artículos 11.1 de la LOPJ y 247 de la LEC (que obligaría al recurrente a solicitar, en todo caso, el complemento del expediente).

Para concluir, entendemos que también podría activarse la vía contemplada en el artículo 88.3 a) de la LJCA con el fin de aclarar el número de veces que el contribuyente debe reiterar la solicitud en los casos en los que la Administración demandada no remita la documentación reclamada en el primer requerimiento operado por el letrado de la Administración de justicia o remita una documentación diferente. De esta manera, se podría complementar la doctrina emanada del TS en el FD 2 de su sentencia de 8 de julio de 2011 (rec. de cas. núm. 625/2008), anteriormente mencionada.

Referencias bibliográficas

Álvarez-Cienfuegos Suárez, J. M. y González Rivas, J. J. (1998). *Análisis teórico y jurisprudencial de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Aranzadi.

Blanquer Criado, D. (2006). *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*. Tirant lo Blanch.

Blasco Delgado, C. (2015). El procedimiento abreviado en la jurisdicción contencioso-administrativa. En I. Merino Jara y M. Lucas Durán (coords.), *Estudios sobre el proceso contencioso-administrativo en materia tributaria*. Librería Bosch.

Campanón Galiana, L. (2023). Sobre los expedientes administrativos y la posibilidad



de que la Administración complete el expediente de manera espontánea: Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1.350/2023, de 27 de octubre de 2023 (rec. 2490/2022). *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, 105.

Casado Casado, L. (2020). La igualdad de armas en el proceso contencioso-administrativo: ¿realidad efectiva o mero desiderátum? *Revista General de Derecho Administrativo*, 55.

García Gómez de Mercado, F., Ayala Muñoz, J. M., Fernández-Daza Alvear, J. M., Gutiérrez

Delgado, J. M., Huesca Boadilla, R., Irurzun Montoro, F., Rivero González, M., Sanz Gandasegui, F., Torres Fernández, J. J. y Vega Labella, J. I. (2002). *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998* (2.ª ed.). Aranzadi.

Giménez Cabezón, J. R. (2024). El expediente administrativo: consecuencias procesales del retraso e incumplimiento. En J. R. Chaves García (coord.), *77 aspectos esenciales del proceso contencioso administrativo*. Aranzadi La Ley.

Inmaculada Pérez Córdoba. Licenciada en Derecho (Universidad Pontificia Comillas de Madrid). Licenciada en Administración y Dirección de Empresas (Universidad Pontificia Comillas de Madrid). Máster Interuniversitario en Estudios Avanzados de Derecho Financiero y Tributario (Universidad Complutense de Madrid/UDIMA, Universidad a Distancia de Madrid). Actualmente abogada y asesora fiscal. Asociada sénior en el Departamento Fiscal (Área Contencioso-Tributario) de Garrido. <https://orcid.org/0009-0004-7759-1889>