



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA



Derecho  
Tributario y  
Política  
Fiscal

**Papers de treball de Dret Tributari i Política Fiscal**

**Serie N. 1/2022**

**ISSN: 2696-8509**



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

---

## **EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

**Análisis de la STS 1366/2021 de 16 de noviembre, rec. núm.  
2871/2020**

EDUARD PAYTUVI VIA

*Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona*

---

**Resumen:** En el ordenamiento jurídico español, la actuación administrativa previa a la actuación judicial de la misma se establece como presupuesto procesal del ejercicio de diversos tipos de acciones. Ahora bien, la sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 21 de mayo de 2018, establece una excepción, donde no resultará necesario este agotamiento previo. La sentencia suprime la necesidad de la revisión administrativa previa la judicial cuando la impugnación está basada únicamente en la ilegalidad de un reglamento o la inconstitucionalidad de una disposición legal aplicadas al dictar el acto objeto de impugnación. A raíz de esta sentencia, se llega a plantear la necesidad de agotar la vía administrativa cuando el objeto de discusión guarde relación directa con el Derecho de la Unión Europea, más cuando a la reciente sentencia del TJUE (Banco Santander) niega a los tribunales económico-administrativos españoles la condición de órganos jurisdiccionales. Para la resolución del conflicto resultará relevante el análisis de varias cuestiones, entre ellas la obligatoriedad de los órganos económico-administrativos de garantizar el Derecho de la Unión Europea y los principios de equivalencia y eficacia, imperantes en el Derecho Comunitario.

**Palabras clave:** Agotamiento vía administrativa; Derecho de la Unión Europea; Órgano jurisdiccional; Principios de Equivalencia y Eficacia; Obligación de garantizar Derecho Unión Europea.

**Abstract:** According to Spanish legal system, in order to file legal actions before courts it is necessary to appeal to administrative courts previously. However, the judgment issued by the Supreme Court on May 21, 2018, establishes an exception, where this prior exhaustion will not be necessary. The judgment eliminates the need for administrative prior review to the judicial actions when the action is uniquely based on the illegality of the regulation, or the unconstitutionality of a legal provision applied to the case. As a result of that judgment, it is questioned the necessity of prior administrative action when the matter of discussion is directly related to European Union law, more so when the recent judgment of the CJUE (Banco Santander) denies to Spanish economic-administrative courts judicial jurisdiction. For the resolution of the conflict, the analysis of several issues will be relevant, among them the obligation of the economic-administrative bodies to guarantee the European Union Law and the principles of equivalence and effectiveness, prevailing in European Law.

**Key words:** Exhaustion of administrative remedies; European Union Law; Jurisdiction; Principles of Equivalence and Effectiveness; Obligation to guarantee European Union Law.

**Resum:** A l'ordenament jurídic espanyol, l'actuació administrativa prèvia a la seva actuació judicial s'estableix com a pressupost processal de l'exercici de diversos tipus d'accions. Ara bé, la sentència dictada pel Tribunal Suprem el 21 de maig del 2018, estableix una excepció, on no resultarà necessari aquest esgotament previ. La sentència suprimeix la necessitat de la revisió administrativa prèvia la judicial quan la impugnació està basada únicament en la il·legalitat d'un reglament o la inconstitucionalitat d'una disposició legal aplicades en dictar l'acte objecte d'impugnació. Arran d'aquesta sentència, s'arriba a plantejar la necessitat d'esgotar la via administrativa quan l'objecte de discussió tingui relació directa amb el dret de la Unió Europea, més quan a la sentència recent del TJUE (Banc Santander) nega als tribunals econòmics -administratius espanyols la condició d'òrgans jurisdiccionals. Per a la resolució del conflicte resultarà rellevant l'anàlisi de diverses qüestions, entre elles l'obligatorietat dels òrgans economicoadministratius de garantir el dret de la Unió Europea i els principis d'equivalència i eficàcia, imperants en el dret comunitari.

**Paraules clau:** Esgotament via administrativa; Dret de la Unió Europea; Òrgan jurisdiccional; Principis d'Equivalència i Eficàcia; Obligació de garantir el Dret Unió Europea.

## **1. HECHOS.**

La sentencia del Tribunal Supremo núm. 1366/2021 resuelve un conflicto de carácter sustancialmente procesal. Conflicto originado por la capacidad juzgadora que otorga el ordenamiento jurídico español a la Administración para la resolución de determinadas cuestiones administrativas, justificada en base a una variedad de motivos (que pueden de ir su posición como garante del interés general, a razones de economía procesal o el principio de autotutela). Esta capacidad juzgadora concurre y completa la consustancial capacidad juzgadora del poder judicial. Esto comportará, en el ordenamiento jurídico español la necesidad de agotar la vía administrativa antes de acudir a la vía judicial (artículos 25.1 y 69 c) LJCA), para la resolución de determinados conflictos. La materia que juzga el Tribunal Supremo en esta sentencia guarda estricta relación con el Derecho de la Unión Europea, por lo que resultará relevante para el correcto análisis acudir a las fuentes primarias y derivadas del Derecho de la Unión, así como al desarrollo jurisprudencial del TJUE, teniendo siempre en cuenta la especial caracterización que tiene el Derecho de la Unión Europea.

### **1.1 Recorrido procesal.**

Es objeto de análisis por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, el recurso de casación interpuesto contra el auto de 21 de enero de 2020 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestima el recurso de reposición interpuesto contra auto de 31 de octubre de 2019, que inadmitió recurso contencioso-administrativo 1822/2019, con relación al impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, por no haber agotado la vía contencioso-administrativa previa. La sala de instancia argumenta, en base a los artículos 25.1 y 69 c) LJCA, que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo se debe al no agotamiento por la parte recurrente de la vía contencioso-administrativo que se estima preceptiva.

Debido a la inadmisión del recurso, la parte recurrente presenta un recurso de casación a la Sala tercera del Tribunal Supremo. La sección de admisión de la Sala tercera del Tribunal Supremo admite el recurso de casación por medio de auto en el que aprecia interés casacional para la formación de jurisprudencia. Recordemos que, el recurso de casación, por su carácter de extraordinario, exige que en el escrito de interposición se indique la modalidad de recurso por razón de la cual se formula. Nos encontramos en la legislación española con tres modalidades diferentes: Recurso de casación para la tutela judicial civil

de derechos fundamentales, recurso de casación por razón de la cuantía y finalmente el tema que nos atañe, recurso de casación por interés casacional. El Tribunal considera que, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el siguiente caso consiste en determinar, si a la vista de la sentencia del TJUE Banco Santander de 20 de mayo (la cuál ahonda en el concepto de órgano jurisdiccional), resulta preciso agotar la vía contencioso-administrativa, cuando la decisión sobre el fondo del asunto, a los efectos de constatar la adecuación de una determinada actuación tributaria al Derecho de la Unión Europea, puede depender, exclusivamente, de una concreta decisión sobre la interpretación o sobre la validez del Derecho de la Unión.

### **1.2 Parte recurrente.**

La parte recurrente solicita que se dicte sentencia que case y anule el Auto de 21 de enero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y se acuerde la admisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día, ordenando retraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de inadmisión, para que la expresada sala resuelva en cuanto al fondo. La pretensión casacional alegada por la parte se fundamenta en la infracción de la jurisprudencia fijada en la sentencia del Tribunal Supremo 815/2018, la cual trataba un recurso de reposición en el ámbito de las haciendas locales, donde se establece la no necesidad de agotar la vía administrativa cuando lo que es objeto de enjuiciamiento sea la determinación de la inconstitucionalidad o no de la disposición legal. De esta manera, la interposición del recurso administrativo resulta inútil (al no tener la competencia), deviniendo, en consecuencia, desproporcionada, y, por ende, vulnerado del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Como apoyo a su pretensión invoca la sentencia de 21 de enero de 2020, Banco Santander, la cual declara que no es posible que el TEAC plantee una cuestión prejudicial porque no puede clasificarse de órgano jurisdiccional a efectos del artículo 267 TFUE.

### **1.3 Oposición al recurso de casación.**

El Abogado del Estado por su parte presenta escrito de oposición a fecha 17 de febrero de 2021, solicitando la desestimación del recurso de casación interpuesto de contrario. Afirma que, en la fecha en que se dictó el auto de inadmisión del recurso (31 de octubre de 2019) seguía teniendo todo su valor la doctrina de la sentencia del TJUE “Gabalsifra y otros”, sin que aún se hubiera producido el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 2020, Banco Santander.

Considera, además, que no guarda paralelismo el supuesto de hecho que da lugar a la sentencia en la que se fundamenta su pretensión casacional la parte recurrente (TS 815/2018) y el caso siendo tratado en el presente, considerando que los Tribunales Económico-Administrativos si son competentes para enjuiciar la conformidad de una ley estatal con el Derecho de la Unión Europea. Como fundamentación, hace hincapié en la especial caracterización del Derecho de la Unión y sus principios estructurales (véase el principio de primacía). Este peculiar sistema jurídico implicará que –si resultara necesario–, las disposiciones legales nacionales que contraríen el Derecho de la Unión deberán ser inaplicadas por los Tribunales Económico-Administrativos, todo ello al margen de la imposibilidad de los TEA de plantear cuestiones prejudiciales ante el TJUE. De tal manera, considera que el criterio de la sentencia del Tribunal Supremo alegado por la parte recurrente “es aplicable únicamente al recurso administrativo fundado única y exclusivamente en la inconstitucionalidad de la norma legal aplicada por escapar a las facultades o las potestades del órgano administrativo llamado a resolver la pretendida declaración de inconstitucionalidad de normas de rango o eficacia legal”. El Abogado de Estado, por tanto, considera que los parámetros de enjuiciamiento son diferentes en un caso y otro.

## **2. DOCTRINA JUDICIAL.**

Partiendo de los hechos anteriormente descritos, corresponde al TS determinar si estima o desestima el recurso de casación interpuesto, en función de si es o no necesario agotar la vía económico-administrativa cuando la revisión del acto tributario pueda depender exclusivamente del Derecho de la Unión.

Para resolver la cuestión planteada, el Alto Tribunal da comienzo a su análisis dedicando el primer apartado a comentar la controversia jurídica y las sentencias aportadas, objeto del recurso de casación. El Tribunal cuestiona el paralelismo que trata de trazar la parte recurrente entre la sentencia del Tribunal Supremo núm. 815/2018 y la Sentencia del TJUE de 21 de enero de 2020, Banco Santander. Manifiesta que, derivado la especial caracterización del Derecho de la Unión puede dar lugar a conclusiones asimétricas.

El Tribunal, considera oportuno realizar unas consideraciones previas a resolver sobre el fondo del asunto independientemente que su final trascendencia práctica pudiera no ser

relevante para el presente caso. En primer lugar, hace referencia a las normas de la competencia objetiva y su debida aplicación (debido a que la Audiencia Nacional elude pronunciarse sobre su competencia para enjuiciar el acto impugnado). Sin embargo, le resta importancia debido a la ausencia de causalidad con la ratio decidendi. En segundo lugar, la Sala señala una falta de coherencia en el proceder procesal de la parte recurrente. Ya que, mientras que su alegación se basa esencialmente en que el agotamiento de la vía contencioso-administrativa en relación al objeto de enjuiciamiento suponía un “formalismo inútil e ineficaz”, carece de sentido, entonces, haber iniciado la vía administrativa (acudiendo al TEAR) para posteriormente renunciar al órgano administrativo jerárquicamente superior (TEAC). En tercer lugar, reflexiona acerca la posibilidad por parte de la sala de instancia de conocer o no la sentencia del Tribunal de Justicia, Banco Santander. Si bien el Tribunal aprecia que el auto de inadmisión del recurso es anterior al pronunciamiento de Luxemburgo, también deja constancia que la sala de instancia era plenamente consciente de que el procedimiento prejudicial ante el TJUE se encontraba pendiente, estando además presente en el debate desarrollado en la sala de instancia.

Focalizando ya su plena atención en el fondo del asunto, el Tribunal argumenta la incapacidad por parte de los órganos económico-administrativos de plantear cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Apoya su escrito en la evolución que ha tenido la jurisprudencia del TJUE a efectos de considerar a un órgano como jurisdiccional -a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales-. El TFUE, al no establecer explícitamente la definición y las diferentes características que deberá cumplir un órgano para gozar de la condición de jurisdiccional, traslada al TJUE la tarea de delimitar qué órganos serán de tal condición. Mientras que en el asunto “Gabalfrisa y Otros” del año 2001 se reconocía la condición de órgano jurisdiccional al TEAR –a los efectos de plantear cuestiones prejudiciales-, la Sentencia del TJUE en el asunto Banco Santander del año 2020 aprecia lo contrario, considerando que no procede calificar de órgano jurisdiccional al TEAC. La diferenciación de criterio acerca del concepto de independencia en ambas sentencias juega un papel clave. La sentencia “Gabalfrisa y otros” había sido duramente criticada por cierto sector doctrinal (lo cual vaticinaba un futuro cambio de criterio), al apreciar una excesiva relajación acerca el concepto de independencia, tan relevante a efectos de legitimación de las resoluciones, donde el administrado ha de tener la máxima certeza de que las resoluciones están tomadas con una estricta sujeción a la ley y al derecho, y no influenciadas por posibles injerencias externas respondiendo a difusos



intereses y no al interés general. A este efecto, la reciente jurisprudencia indica que el sistema de TEA no tiene entidad suficiente como para obstaculizar eficazmente las presiones indebidas por parte del poder ejecutivo sobre los miembros del TEA. Ante esta negativa del Tribunal de Justicia en orden a reconocer a los órganos económico-administrativos la condición de “órgano jurisdiccional”, la actual sentencia muestra su incomprensión acerca el mantenimiento en vigor de cierta normativa que habilita a tales órganos económico-administrativos a plantear cuestiones ante el TJUE, siendo manifiestamente contrarios a la jurisprudencia del TJUE y por tanto inaplicables (artículos como el 237.3 LGT y el artículo 58 bis del Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre). Derivado de las características y la especial caracterización del Derecho de la Unión (principio de cooperación leal y principio de primacía), el Tribunal está ante la obligación de inaplicar estos artículos pese a que siga existiendo su mantenimiento formal en el BOE.

Seguidamente, el Supremo dedica su cuarto apartado a determinar la obligación que tienen los tribunales económico-administrativos de garantizar la debida aplicación del Derecho de la Unión. Acerca esta cuestión, la parte recurrente argumenta que -en la medida en que el órgano administrativo no puede promover la cuestión prejudicial al haberle sido vedada tal posibilidad por el TJUE-, la inaplicación de la norma nacional sin plantear previamente una cuestión prejudicial supondría una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. El Tribunal se opone a tal argumentación, rebatiendo la cuestión a partir de la alusión a diferentes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así es que se remite a la sentencia del Tribunal del Banco Santander que dedicaba parte de la argumentación de su sentencia a establecer que, pese a que los TEA no sean considerados como “órganos jurisdiccionales” no les exime de la obligación de garantizar la aplicación del Derecho de la Unión. Por lo tanto, no es que el TEA goce de la posibilidad de inaplicar la norma nacional, sino que está ante la obligación de inaplicar las disposiciones nacionales que resulten contrarias a las disposiciones del Derecho de la Unión dotadas de efecto directo. Para reforzar su argumento, se alude a diferentes sentencias históricas como la del Caso Costa-Enel, sentencia que sentaba las bases de la primacía del Derecho Comunitario frente a los nacionales y la sentencia Costanzo, que perfilaba la obligación de la Administración a inaplicar las disposiciones nacionales contrarias al Derecho de la Unión. Siendo esto así, no se aprecia paralelismo alguno con la sentencia del Tribunal Supremo invocada por la parte recurrente, ya que el recurso económico-administrativo no se muestra como un recurso

inútil e ineficaz, sino más bien lo contrario, permitiendo garantizar los derechos que reconoce el ordenamiento jurídico de la Unión. A partir de aquí, el Tribunal realiza un ejercicio en el cuál reconoce la dificultad práctica que puede llegar a suponer la incapacidad de acudir al Tribunal de Justicia para la resolución de ciertas dudas de interpretación a la vez que manifiesta la vulneración del principio de legalidad y la afectación que tendría a los principios estructurales de la Unión en caso de que la Administración desatendiera su obligación, por mucho que llegase a resultar dificultosa. Ante el argumento de la parte recurrente de que la imposibilidad de plantear cuestión prejudicial resulta en una vulneración de la tutela judicial efectiva, el Alto Tribunal responde de manera contundente. Indica que, si bien podría estar en lo cierto –en cuanto la no posibilidad de plantear cuestión prejudicial- impide un proceso justo, este tipo de infracciones y consecuencias se sitúan en el plano del concepto de “órgano jurisdiccional”, siendo distinta la tarea de la Administración.

El quinto punto va dedicado a la relación que debe existir entre los principios de eficacia y equivalencia y el principio de tutela judicial efectiva. Para ello, rescata diferentes sentencias del Tribunal de Justicia y establece que el principio de equivalencia exige que las normas nacionales no sean menos favorables que las aplicables a situaciones similares de Derecho Interno. Por otro lado, establece que el principio de eficacia exige que la regulación procesal nacional no debe hacer imposible en la práctica ni excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión. El Supremo, pese a apreciar que la previsión de una vía económico-administrativa preceptiva supone una carga (demora el acceso a la tutela judicial efectiva y genera costes añadidos), considera que cumple y respeta el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva establecida en el artículo 47 de la Carta, adecuándose al principio de proporcionalidad. De esta manera, no se ve vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva.

Finalmente, y en atención a todos los argumentos anteriormente expuestos, el Tribunal – con arreglo al artículo 93.1 LJCA”- además de establecer que la decisión de la sala de instancia fue correcta sienta la siguiente doctrina:

“En los casos en los que, de conformidad con la normativa tributaria, la vía económica-administrativa resulte procedente, será necesario agotarla aun cuando la decisión sobre el fondo del asunto pueda depender, exclusivamente, de la interpretación del Derecho

de la Unión Europea, al corresponder a los tribunales económico-administrativos, garantizar su correcta aplicación en los términos que derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”.

### **3. COMENTARIO CRÍTICO.**

La sentencia del Tribunal Supremo núm. 1336/2021 es un claro reflejo de la incidencia de la Unión Europea en el funcionamiento de nuestras instituciones y de nuestro derecho. La singularidad de la naturaleza jurídica de la Unión Europea -prácticamente única en su especie-, comportará que en determinadas ocasiones todo el apartado estatal esté ante la obligación de acatar el derecho comunitario. La Unión Europea actual está ideada como una Unión política, que pretende ir más allá de difusos intereses económicos. Para ello, se configura como una Unión de Derecho, basada en determinados principios estructurales que le otorgan una caracterización especial. Principios estructurales que vienen recogidos en sus Tratados y en su ulterior desarrollo normativo y jurisprudencial.

Como adecuadamente se señala en la sentencia, el Derecho Comunitario vincula a todas las instituciones estatales. En el presente caso, por ejemplo, queda reflejada la subordinación de los órganos administrativos al derecho comunitario, indiferentemente de que éste pudiera contradecir al derecho nacional. La sentencia es clara al respecto “están ante la obligación de garantizar la correcta aplicación del Derecho de la Unión Europea, inaplicando, en su caso, cualesquiera normas nacionales cuando, agotadas las posibilidades de su interpretación conforme el derecho de la Unión constatare que sus disposiciones dotadas de efecto directo se oponen a tales normas nacionales, pese a carecer de la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia”. En tales condiciones, el cumplimiento de ese deber no comporta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. De esta manera, el argumento de la parte recurrente queda derruido, ya que el recurso administrativo deja de ser “inútil”, como trata de alegar. Para reforzar esta alegación, recordemos, la parte recurrente se acoge a la sentencia de 21 de Mayo de 2018 del Tribunal Supremo. Precisamente por la especial caracterización del Derecho de la Unión Europea, no es posible trazar un paralelismo con la mencionada sentencia, por estar ante supuestos con parámetros de enjuiciamiento sustancialmente diferentes. La obligación, no ya la posibilidad, de los tribunales económico-administrativos de aplicar el Derecho de la Unión Europea (indiferentemente de su incapacidad de presentar cuestión prejudicial ante el

TJUE) hace del recurso administrativo útil, en el sentido que el TEA estará capacitado para dar una respuesta.

Esto, no quita, que en términos de seguridad jurídica -un pilar fundamental en cualquier sistema constitucional que se precie a si mismo- pueda resultar nefasto. El hecho de que los tribunales económico-administrativos tengan la obligación de interpretar el Derecho de la Unión, sin la posibilidad de solicitar auxilio al TJUE (cuestión prejudicial), puede llegar a producir situaciones de incoherencia e injusticia, por insuficiencia de medios. La incapacidad de plantear cuestiones prejudiciales, como se refleja en la sentencia, viene dada por la Sentencia TJUE Banco Santander, la cual aprecia una falta de independencia de entidad suficiente para no gozar de la condición de órgano jurisdiccional de acuerdo a los criterios del TJUE en su desarrollo del artículo 247 TFUE. Ante esta situación el legislador no debe hacer oídos sordos a la sentencia, sino que ha de hacer la debida autocrítica y bien, o reconfigurar el sistema de garantías de independencia de un órgano con capacidad juzgadora como los TEA o eliminar la obligación de acudir a la vía administrativa previamente a la judicial para la resolución de ciertos conflictos. Además, es susceptible de generar controversia en el cumplimiento de ciertos objetivos de la Unión, la cual pretende la aplicación uniforme, o al menos armonizada de su derecho en todos los Estados Miembros. Es cuestionable, asimismo, que en un área como la tributaria donde los abusos de derecho y de hecho están a la orden del día, la Administración actúe como parte y como juez (obligando al ciudadano a someterse a ello, mermando sus recursos y su tiempo). Todo lo anteriormente mencionado, sin tener en cuenta los retrasos prolongados -habida cuenta de la lentitud casi consustancial de nuestra administración-, que llega incluso en ocasiones a poner en cuestión un derecho fundamental como es el derecho a la tutela judicial efectiva. Agravado particularmente en el ámbito tributario, donde la litigiosidad es elevada, el principio de autotutela de la Administración genera perjuicios patrimoniales a los ciudadanos.

En una Unión Estado de Derecho el autocontrol de la Administración asociado a la vía administrativa suele estar justificado en cuanto redundando en el interés del afectado además de en el interés público. Acorde a los argumentos expuestos, cuesta realmente concluir que este autocontrol sea real y no un mero trámite foral fuente de dilaciones y perjuicios económicos. La independencia de un órgano que ostenta las funciones del Tribunal Económico-Administrativo, ha de ser incuestionable para su legitimidad y utilidad, de



manera que ni el mayor de los escépticos pudiera tener razón racional a dudar. El TJUE, mediante la sentencia Banco Santander mete el dedo en la llaga, al negar la condición de órgano jurisdiccional al TEA, da pie a dudar razonablemente de que los procedimientos ante los Tribunales Económico-Administrativos resulten adecuados para el interés público. Si no más bien lo contrario, viéndose la seguridad jurídica del ciudadano y la legitimidad de la institución realmente afectada.

Como conclusión, si bien la sentencia reconoce acertadamente el efectivo cumplimiento de los principios de eficacia, equivalencia, proporcionalidad y se constata la obligación de los órganos administrativos de aplicar el Derecho de la Unión además del cumplimiento del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, el legislador no debería dejar escapar la oportunidad, en atención a la sentencia del TJUE Banco Santander, de reconfigurar los tribunales económico-administrativos (en cuanto a la independencia de sus miembros) y la obligatoriedad de acudir a ellos previamente a la vía judicial.