

Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2022 (rec.6376/2021)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.209/2022

Fecha de sentencia: 29/09/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6376/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/09/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

Transcrito por: rsg

Nota:

R. CASACION núm.: 6376/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1209/2022

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 29 de septiembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **6376/2021** interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE LEÓN**, representado y asistido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la *sentencia nº 678/2021, de 7 de junio, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso de apelación nº 121/2021*, interpuesto frente al *auto nº 125/2020, de 17 de diciembre, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de León, en el procedimiento para la protección de derechos fundamentales de la persona nº 21/2020*. Ha comparecido como parte recurrida don Marino, representado por la procuradora doña Cristina de Prado y bajo la dirección legal de don Juan Luis Pérez Gómez-Morán. Con intervención del Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de don Marino, en calidad de portavoz de grupo municipal, interpuso ante el *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de León el recurso contencioso-administrativo nº 51/2020*, tramitado como procedimiento para la protección de derechos fundamentales de la persona, contra el acuerdo de aprobación definitiva del **Presupuesto** General del Ayuntamiento de León de 2020, publicado en el Boletín Oficial de la Provincial nº 246, de 30 de diciembre de 2019.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue inadmitido, por extemporáneo, por el *auto 125/2020, de 17 de diciembre*, contra el que la representación procesal de don Marino interpuso el recurso de apelación nº 121/2021 ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que lo tramitó y en el que dictó sentencia nº 678/2021, de 7 de junio*, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

" *ESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por don Marino contra el auto de 17 de diciembre de 2020 dictado en el procedimiento para la protección de derechos fundamentales 51/2020 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de León*, que se revoca por su disconformidad al ordenamiento jurídico, desestimándose en su lugar el alegato de extemporaneidad y ordenando la continuación del procedimiento por sus trámites, sin efectuar especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales. "

TERCERO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por el Letrado del Ayuntamiento de León, en la representación que le es propia, informando de su

intención de interponer recurso de casación y tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala, por *auto de 1 de septiembre de 2021, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.*

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados el Ayuntamiento de León como recurrente y don Marino como recurrido y el Ministerio Fiscal, la *Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 20 de enero de 2022* , lo siguiente:

" *Primero. La admisión a trámite del recurso de casación preparado por el Letrado del Ayuntamiento de León contra la sentencia de 7 de junio de 2021, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede Valladolid), recurso de apelación núm. 121/2021* .

" *Segundo. La cuestión en la que, en principio, se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, es, si cabe formular recurso potestativo de reposición contra el Acuerdo de aprobación definitiva del presupuesto de una Entidad local, o si sólo cabe recurrirlo directamente en vía contenciosa-administrativa.*

" *A su vez, se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las contenidas en los artículos 113.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local , 211 del R.D 2568/1986, de 28 de noviembre , por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y el 171 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

" *Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas o cuestiones jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.* "

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 27 de enero de 2022 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO.- El Letrado del Ayuntamiento de León evacuó dicho trámite mediante escrito de 10 de marzo de 2022, en el que precisó las normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia infringidas, y a los efectos del *artículo 92.3.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio* , de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), los pronunciamientos que solicita y que, en resumen, se haga una interpretación de las normas jurídicas identificadas en el auto de admisión en el sentido de que sólo podrá interponerse directamente recurso contencioso administrativo, sin que quepa recurso potestativo de *reposición*, contra la aprobación de los *presupuestos* de las Entidades Locales, sea por el cauce del procedimiento ordinario o sea por el cauce del procedimiento de derechos fundamentales, si hubiera lugar a ello; y, por otro lado y en relación con el asunto concreto objeto de este

recurso, que se revoque la sentencia recurrida y se mantenga el *auto nº 125/2020, de 17 de diciembre, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de León* , revocado por dicha sentencia.

SÉPTIMO.- Por providencia de 16 de marzo de 2022 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del *artículo 92.5 de la LJCA* dar traslado al Ministerio Fiscal y demás partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó el primero solicitando la estimación del recurso por las razones contenidas en su escrito de 27 de abril de 2022 y la representación procesal de don Marino interesando la inadmisión del recurso y confirmación íntegra de la sentencia recurrida por los motivos expuestos en su escrito de 3 de mayo de 2022.

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 22 de julio de 2022 se señaló este recurso para votación y fallo el 27 de septiembre de 2022, fecha en que tuvo lugar tal acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- PLANTEAMIENTO DEL LITIGIO.

1. Tanto de la *sentencia de instancia como de la de apelación se deducen los siguientes hechos: que en el Boletín Oficial de la Provincia de León de 30 de diciembre de 2019* , se publicó el acuerdo de 27 de diciembre anterior, del Alcalde, por el que hacía saber que el Pleno en la sesión ordinaria de ese día resolvió las reclamaciones presentadas contra el acuerdo de aprobación inicial del **Presupuesto** General del Ayuntamiento de León del ejercicio 2020, las Bases de ejecución del citado **Presupuesto** y de la plantilla de personal del Ayuntamiento de León, procediendo a su aprobación definitiva.

2. Entre esas reclamaciones que resolvía estaba la del Portavoz del Grupo Municipal Popular, don Marino, que el 27 de enero de 2020 interpuso recurso potestativo de **reposición** contra el acuerdo de aprobación definitiva. Al no resolverse y conforme al cómputo de los plazos deducibles del *artículo 115.1 de la LJCA* , promovió el 28 de febrero de 2020 recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona, alegando la infracción del *artículo 23.1 de la Constitución* .

3. Interpuesto el recurso jurisdiccional ante el *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de León, por auto de 29 de junio de 2020* acordó inhibirse y remitir los autos a la Sala de este orden jurisdiccional de Castilla y León, con sede en Valladolid, por considerar que los **presupuestos** municipales tienen naturaleza de disposición general. Por auto de 31 de julio de 2020, dicha Sala declaró su falta de competencia y devolvió los autos al Juzgado.

4. Por *auto 125/2020, de 17 de diciembre, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo, inadmitió* el recurso por extemporáneo porque contra el acuerdo de aprobación de los **presupuestos** municipales no cabe recurso potestativo de **reposición** sino jurisdiccional, conforme al *artículo 171 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales* (en adelante, TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en relación con el *artículo 113.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante, LRRL). A estos

efectos, entendió que la expresión "podrá" respecto de la iniciativa para promover recurso jurisdiccional que emplean ambos artículos, no se refiere al carácter potestativo de la **reposición**, sino que significa la habilitación para decidir sobre accionar jurisdiccionalmente o no.

5. Recurrido en apelación, la sentencia ahora impugnada estima el recurso. Entiende que los preceptos antes citados, en relación con el *artículo 211.2 del Reglamento de Organización*, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF) aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, son coherentes con el momento normativo -la *LJCA de 1956- en que el recurso de **reposición** era preceptivo. La conclusión es que el artículo 171.1 del TRLHL no impide recurrir en **reposición** por ser potestativo, a diferencia del supuesto de su artículo 14.2 en que sí prevé dicho recurso como preceptivo.*

SEGUNDO.- CUESTIÓN DE INTERÉS CASACIONAL Y ALEGACIONES DE LAS PARTES .

1. La cuestión de interés casacional se ha expuesto en el Antecedente de Hecho Cuarto de esta sentencia: si contra el acuerdo de aprobación definitiva del **presupuesto** municipal cabe formular recurso potestativo de **reposición** o sólo procede recurrir directamente en vía contencioso-administrativa.

2. El Ayuntamiento de León sostiene que el *artículo 171 del TRLRHL y el artículo 113.1 de la LRBRL* exceptúan el régimen general de impugnación de actos administrativos, por lo que la impugnación de los **presupuestos** tiene su propio régimen. De esta manera, el término "podrá" significa que sólo cabe acudir directamente al recurso jurisdiccional, lo que avala el artículo 14.2 del TRLHL. Añade que otra interpretación dejaría sin contenido el adverbio "directamente" recogido en dichos preceptos cuando disponen que podrá acudirse directamente al contencioso. Además el artículo 211 del ROF es contrario a esas normas legales, luego inaplicable. Añade la cita de resoluciones de esta Sala en las que se atribuye a los **presupuestos** municipales la naturaleza de disposición general.

3. Ante la Sala de apelación, el Ministerio Fiscal sostuvo la estimación del recurso de apelación contra el auto del Juzgado, sin embargo en casación defiende que debe estimarse el recurso de casación. Para ello parte de la premisa de que los **presupuestos** municipales tienen naturaleza de disposición general, por lo que no cabe recurso contra ellos en vía administrativa conforme al *artículo 112.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante, *Ley 39/2015*); *distinto sería -añade- si lo atacado no es directamente el **presupuesto** sino actos relacionados con él, en cuyo caso es aplicable el artículo 211 del ROF.*

4. Don Marino sostiene que no era procedente la admisión del recurso de casación y en cuanto a este, alega que los **presupuestos** municipales no son disposiciones generales sino actos plúrimos o de destinatario plural, lo que así declaró la Sala de apelación al resolver sobre su competencia, luego se impugna una resolución del pleno municipal que pone fin a la vía administrativa contra la que cabe interponer potestativamente recurso de **reposición**. Por otra parte en los preceptos del TRLHL y de la LRBRL el término "podrá" referido a la posibilidad de interponer "directamente" el recurso jurisdiccional, no impide el previo recurso de **reposición**, por ser potestativo, lo que confirma el *artículo 211 del ROF. En consecuencia, su recurso no fue extemporáneo pues el plazo computado según el artículo 115.2 de la LJCA*

finalizaba el 9 de marzo de 2020.

TERCERO.- JUICIO DE LA SALA.

1. Con carácter previo habrá que recordar, conforme al *artículo 92.5 in fine* de la LJCA , que una vez admitido en firme el recurso de casación e interpuesto, no cabe cuestionar la admisión al oponerse al mismo tal y como plantea inicialmente la parte recurrida, don Marino.

2. En cuanto a la cuestión de interés casacional, su resolución pasa ante todo por resolver acerca de la naturaleza jurídica del **presupuesto** municipal, que es lo que subyace en el pleito y lo condiciona, pues antes que plantearse si el *artículo 113.1 de la LRBRL* o el *artículo 171 del TRLHL* prevén un recurso de **reposición** potestativo, hay que plantearse a los efectos de la regla prohibitiva del *artículo 112.3 de la Ley 39/2015* , si los **presupuestos** municipales deben atacarse directamente en vía judicial o si cabe recurrir en **reposición**.

3. Al respecto partimos de que es jurisprudencia de esta Sala que el **presupuesto** municipal tiene naturaleza normativa: así lo entendió, por ejemplo, la *sentencia de la antigua Sección Séptima, de 28 de febrero de 1996* (recurso de casación 4688) y lo hemos recordado más recientemente en la *sentencia de esta Sala y Sección de 22 de junio de 2015, (recurso de casación 3008/2013)*; una naturaleza normativa que no queda enervada por sus marcadas especialidades tanto por razón del procedimiento de elaboración como porque pueda vincularse a una cuestión de confianza, por su temporalidad o por constituir, en esencia, una previsión de ingresos y gastos.

4. Especialidades al margen, es el contenido del **presupuesto** municipal lo que apunta a esa naturaleza predominantemente normativa. Así se deduce de la regulación del contenido de las bases de ejecución (cfr. *artículo 165.1. párrafo segundo del TRLHL*), pues el **presupuesto** y sus previsiones exigen para ejecutarlo que se adapten normas preexistentes, regulación que concreta el *artículo 9.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla en este punto la primera ley de Haciendas locales, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre*. Y abona esa conclusión que ya en la exposición de motivos de esa ley se aludiese al acercamiento del **presupuesto** municipal a la disciplina presupuestaria estatal, luego participa de su naturaleza normativa.

5. En consecuencia y desde la habilitación que confiere a esta Sala el *artículo 93.1 LJCA* para interpretar aquellas otras normas que sean aplicables aparte de las expresamente identificadas en el auto de admisión, concluimos que por razón de tal naturaleza normativa y a efectos de su impugnación, es aplicable el *artículo 112.3 de la Ley 39/2015* que prevé que "[c] *ontra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa* ", razón por la que no cabe la interponer el recurso de **reposición**, debiendo impugnarse directamente en sede jurisdiccional.

CUARTO.- APLICACIÓN AL CASO.

1. La consecuencia de lo expuesto es que se estima el recurso de casación. Ciertamente la sentencia impugnada no se pronuncia sobre la naturaleza normativa del **presupuesto** municipal, cuestión que zanjó al declarar su falta de competencia objetiva pero, como hemos dicho, tal cuestión es insoslayable: está en el fondo de la

controversia como **presupuesto** de lo litigioso y ha llevado al auto apelado; antes motivó la inhibición del Juzgado y la declaración de incompetencia de la Sala y, a su vez, don Marino al apelar sostuvo que el **presupuesto** es un acto de destinatario plural y, en definitiva, ahora centra el planteamiento del Ministerio Fiscal.

2. Lo hasta aquí dicho no quita para que haya aspectos del **presupuesto** en los que pueda plantearse un contenido decisorio, cuestión sobre la que nada alega la parte recurrida; todo lo más, sostiene que la naturaleza de los **presupuestos** quedó zanjada al haber decidido la Sala que era incompetente para conocer del recurso por tratarse de un acto plúrimo y no de una disposición general. Sin embargo, que tal cuestión no centrarse propiamente el recurso de apelación no impide que en esta casación pueda volverse sobre un extremo que es el realmente determinante, tal y como hemos razonado.

3. Estimado este recurso, se casa y anula la sentencia impugnada y conforme al *artículo 93.1 de la LJCA* , resolvemos el recurso de apelación contra el *auto nº 125/2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de León* , auto que confirmamos en su parte dispositiva con desestimación del recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de don Marino, al haberse promovido el recurso jurisdiccional fuera de los plazos del *artículo 115.1 de la LJCA* .

QUINTO.- COSTAS.

1. De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.3 de la LJCA* en relación con el *artículo 93.4 de la LJCA* , cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

2. En cuanto a las de apelación, no se hace imposición (*artículo 93.4 en relación con el artículo 139.2 de la LJCA*).

FALLO

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

PRIMERO.- Conforme a la jurisprudencia declarada en el Fundamento de Derecho Tercero de esta sentencia, se estima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal del **AYUNTAMIENTO DE LEÓN** contra la *sentencia 678/2021, de 7 de junio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, en el recurso de apelación nº 121/2021* , sentencia que se casa y anula.

SEGUNDO.- Se desestima el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de **DON Marino** contra el *auto 125/2020, de 17 de diciembre, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de León el recurso contencioso-administrativo nº 51/2020* , tramitado como procedimiento para la protección de derechos fundamentales de la persona.

TERCERO.- En cuanto a las costas, estese a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.