

**Sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2025
(rec.4528/2023)**

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 846/2025

Fecha de sentencia: 26/06/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4528/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/06/2025

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

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.4

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

Transcrito por: RSG

Nota:

R. CASACION núm.: 4528/2023

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. 846/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Francisco José Sospedra Navas

D.^a María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

En Madrid, a 26 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **4528/2023** interpuesto por la mercantil **NUEVO VILLENA, SL**, representada por el procurador don Jorge Ramón Castelló-Navarro y bajo la dirección letrada de don Francisco Martínez Vázquez frente a la *sentencia 87/2023, de 8 de marzo, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo 415/2021*. Han comparecido como partes recurridas la Administración del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado, la Generalidad Valenciana, representada por la procuradora doña Rosa Sorribes Calle y asistida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos y el Ayuntamiento de Villena, representado por la procuradora doña Paula Andrés Peiró y bajo la dirección letrada de don José Luis Noguera Calatayud.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la mercantil Nuevo Villena, SL interpuso el recurso contencioso-administrativo nº 415/2021 ante la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana contra el Decreto 56/2021, de 23 de abril, del Consell de la Generalitat Valenciana, de declaración como bien de interés cultural con la categoría de zona arqueológica, el yacimiento de "Cabezo Redondo", en el término municipal de Villena.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue desestimado por la *sentencia 87/2023, de 8 de marzo*.

TERCERO.- Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de la mercantil Nuevo Villena, SL, 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, el juzgado sentenciador, por *auto de 29 de mayo de 2023, 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 la mercantil Nuevo Villena, SL, como recurrente y la Administración del Estado, la Generalidad Valenciana, y el Ayuntamiento de Villena, como recurridos, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 18 de septiembre de 2024, lo siguiente:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 4528/2023, preparado por la representación procesal de Nuevo Villena S.L., contra la sentencia n.º 87/2023, de 8 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en los autos del PO 415/2021 .

» 2.º Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

» Si cabe desestimar el recurso contencioso-administrativo porque el recurso de reposición fue declarado inadmisibile en vía administrativa, y luego el citado recurso contencioso-administrativo combate la actuación administrativa impugnada, y no la inadmisión del recurso de reposición.

»3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

» El art. 37.1 , 34 a 52 , 112 y 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre , el art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público , el art. 24.1 CE , en su dimensión de acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva, los arts. 9.3 , 24.1 y 106.1 de la CE . Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA .»

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 24 de septiembre de 2024 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO.- La representación procesal de Nuevo Villena, SL, evacuó dicho trámite el 8 de noviembre de 2024 en el que interesó, en esencia, que se case y anule la sentencia recurrida, y por esta Sala se ordene la retroacción de las actuaciones al momento anterior a dictar sentencia, a fin de que la Sala sentenciadora resuelva las cuestiones de fondo planteadas en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por su representada contra el Decreto impugnado, con condena en costas a la Administración demandada.

SÉPTIMO.- Por providencia de 18 de diciembre de 2024 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen sus escritos de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuaron la Administración del Estado y la Generalidad Valenciana, ambos mediante escritos de 14 de febrero de 2025 y el Ayuntamiento de Villena, mediante escrito de 19 de febrero, interesando todos ellos la desestimación del recurso de casación interpuesto, por las razones que exponen en sus respectivo escritos.

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebraci3n de vista p3blica, mediante providencia de 10 de abril de 2025 se se~al3 este recurso para votaci3n y fallo el 24 de junio de 2025, fecha en que tuvo lugar tal acto y se design3 Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Jos3 Luis Requero Ib3~nez.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL PLEITO.

1. Por Decreto 56/2021, de 23 de abril, del Consejo del Gobierno de la Generalidad Valenciana, se declar3 Bien de Inter3 Cultural con la categor3a de Zona Arqueol3gica, al yacimiento de "Cabezo Redondo", en el t3rmino municipal de Villena.

2. Tal Decreto 56/2021 se estructura en pre3mbulo, siete art3culos, m3s dos disposiciones adicionales y otras dos disposiciones finales; en estas, en la primera, se dispone que «[e] *ste decreto se publicar3 en el BOE y entrar3 en vigor el d3a siguiente a su publicaci3n en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*».

3. En el pre3mbulo se refiere al citado decreto como "disposici3n reglamentaria" y que el *art3culo 26.2 de Ley 4/1998, de 11 de junio*, del patrimonio cultural valenciano, dispone que la declaraci3n de un Bien de Inter3 Cultural se har3 mediante Decreto del Consell, a propuesta de la conselleria competente en materia de cultura, todo conforme al *art3culo 28.c) y 32.1, de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano*.

4. El 28 de mayo siguiente, Nuevo Villena SL, a trav3s de sus representantes, los hermanos Evelio, interpuso recurso potestativo de reposici3n en el que sostuvieron que, pese a tener la condici3n de interesados conocidos, no se les notific3 el inicio del expediente que finaliz3 con el Decreto 56/2021.

5. Este recurso se inadmiti3 por resoluci3n de 12 de julio conforme al *art3culo 112.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Com3n de las Administraciones P3blicas* (en adelante, Ley 39/2015), por impugnarse una disposici3n general.

6. Contra esa resoluci3n de 12 de julio de 2021 interpusieron recurso contencioso-administrativo, si bien la identifican como resoluci3n de "20/9/2021"(sic). Sin embargo, la demanda se centra exclusivamente en el Decreto 56/2021 y en el suplico se pretende su anulaci3n, para lo cual reproducen la raz3n alegada en su recurso de reposici3n: que pese a tener la condici3n de interesados conocidos, no se les notific3 el inicio del expediente que finaliz3 con el Decreto 56/2021.

7. La Generalidad Valenciana se opuso a la demanda y para ello razon3 sobre la conformidad a Derecho de la resoluci3n que inadmiti3 el recurso de reposici3n, lo que obedeci3 a la naturaleza reglamentaria del Decreto 56/2021. Tanto la Abogac3 del Estado como el Ayuntamiento de Villena -codemandados en la instancia- se remiten a lo razonado por la Generalidad Valenciana.

SEGUNDO.- LA SENTENCIA.

1. La sentencia impugnada desestima la demanda y para ello advierte de la claridad del *art3culo 112.3 de la Ley 39/2015* que prev3 que «[c] *ontra las*

disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa», por lo que no cabe entrar en las razones alegadas para recurrir una disposición general.

2. Añade que la obligación de notificar sólo se aplica para los actos administrativos (*artículos 88.3 y 40.2 y 3 de la Ley 39/2015*), para lo cual se remite a la *sentencia de 21 de abril de 2015, de la Sección Quinta de esta Sala (casación 94/2013)*).

3. Contra esta sentencia se ha admitido recurso de casación, fijándose en el *auto de 18 de septiembre de 2024* como cuestión de interés casacional determinar si cabe desestimar el recurso contencioso-administrativo porque el recurso de reposición fue declarado inadmisibles en vía administrativa, y luego el citado recurso contencioso-administrativo combate la actuación administrativa impugnada, y no la inadmisión del recurso de reposición.

TERCERO.- EL RECURSO DE CASACIÓN.

1. La recurrente sostiene que la sentencia infringe el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la jurisdicción, pues impide obtener una resolución sobre el fondo por haberse interpuesto un recurso administrativo que se califica como improcedente, limitando su enjuiciamiento a la inadmisión sin abordar la causas de nulidad de la actividad administrativa que se combate.

2. La sentencia infringe el principio *pro actione* que exige evitar los excesos formalistas que convierten los requisitos de acceso a la jurisdicción en obstáculos procesales impeditivos. Y de *esta Sala, Sección Tercera, invoca la sentencia 762/2020, de 11 de junio de 2020 (casación 3872/2019)*), en la que se ventiló la inadmisión de un recurso de reposición cuando lo procedente -tratándose de un pleito entre administraciones- era el requerimiento previo ex *artículo 44 de la LJCA* .

3. Destaca que, en lo que se refiere a la naturaleza reglamentaria del Decreto 56/2021, fue la Generalidad Valenciana la que propició la confusión al publicarse en el DOGV en la Sección III, dedicada a "Actos administrativos". La recurrente, de buena fe, interpuso el recurso de potestativo de reposición, por lo que alega la infracción de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), más la jurisprudencia relativa al principio de confianza legítima y del *artículo 9.3 de la Constitución* sobre el principio de seguridad jurídica.

4. Alega, además, la infracción de las normas sobre la impugnación de los actos administrativos pues no erró al considerar al Decreto 56/2021 un acto administrativo y para ello invoca la jurisprudencia dictada a propósito de casos en los que se plantean la dificultad para diferenciar entre reglamentos y actos y cita así, de *esta Sección, la sentencia 1153/2022, de 19 de septiembre (casación 937/2021)*).

5. Sostiene que el Decreto 56/2021 no innova el ordenamiento jurídico, su objeto no es prescriptivo sino declarativo y está subordinado al Decreto del Consell de la Generalitat Valenciana, 107/2017, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de regulación de las actuaciones arqueológicas en la Comunidad Valenciana, al que se remite. Además el procedimiento de declaración de un Bien de Interés Cultural puede ser de oficio y a solicitud de cualquier persona, a lo que se añade que está sujeto a un plazo de caducidad, todo lo cual es propio de los actos (

artículo 27 de la Ley valenciana 4/1998 , ya citada).

CUARTO.- OPOSICIÓN DE LA GENERALIDAD VALENCIANA.

1. La recurrente silencia que en el Boletín Oficial del Estado nº 121, de 21 de mayo, se publicó el Decreto 56/2021 en la sección III con la rúbrica "otras disposiciones".

2. Añade que ha ignorado el *artículo 112.3 de la Ley 39/2015* y su recurso se basa en la dudosa naturaleza del decreto, cuando en su preámbulo indica su naturaleza reglamentaria y el procedimiento seguido fue el propio de la elaboración de las disposiciones generales.

3. El acto impugnado, y la sentencia que lo confirma, tiene su origen en la propia actuación de la recurrente, sin que pueda hablarse de indefensión o de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. A estos efectos es errado invocar la *sentencia 762/2020* antes citada, pues en ese caso la Administración erró en la indicación de recursos.

4. Por último, rechaza la infracción del principio de confianza legítima, aparte de que en el preámbulo del Decreto 56/2021 con reiteración se alude a su naturaleza reglamentaria, más en su articulado, a lo que se añade la falta de pie de recurso.

QUINTO.- OPOSICIÓN DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO Y DEL AYUNTAMIENTO DE VILLENA.

1. La Abogacía del Estado parte de la incompatibilidad entre el recurso de reposición y el contencioso-administrativo, luego según el *artículo 123 de la Ley 39/2015* , si se opta por recurrir en reposición, no se podrá acudir a la vía jurisdiccional hasta que el primero sea expresa o presuntamente desestimado. En este caso debería haber impugnado el Decreto 56/2021 una vez inadmitido el recurso de reposición, pero en su lugar impugnó la resolución de inadmisión, por lo que el procedimiento se limita a esa resolución, de forma que esta sentencia debe ser congruente con lo impugnado.

2. Por su parte, el Ayuntamiento de Villena rechaza la infracción del principio de confianza legítima y de buena fe en los mismo términos de la Generalidad Valenciana. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, tras exponer su contenido esencial, recuerda que la sentencia impugnada está motivada, a lo que añade que no hay duda sobre la naturaleza reglamentaria del Decreto 56/2021 e insiste en la falta de diligencia de la recurrente que pudo haber acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa.

SEXTO.- JUICIO DE LA SALA.

1. La cuestión de interés casacional debe precisarse y hemos de entender que lo planteado es si, inadmitido un recurso de reposición, jurisdiccionalmente no se impugna el acto que así lo acuerda y, en su lugar, lo que se impugna es lo que fue objeto de ese recurso de reposición y a ese objeto se refieren las pretensiones pero, sin embargo, la sentencia desestima la demanda al confirmar la inadmisibilidad del recurso de reposición.

2. Hecha esta precisión, hay que recordar que el recurso

contencioso-administrativo pivota siempre sobre un acto o disposición: es lo que se impugna, es lo que abre el procedimiento contencioso-administrativo, a lo impugnado deben referirse las pretensiones y limita el enjuiciamiento pues los jueces y tribunales juzgan dentro de las pretensiones de las partes y de los motivos en que las fundamenten (*artículos 33.1 , 45.1 y 70.1 y 2 de la LJCA*).

3. A lo dicho se añade que un acto que declara inadmisibles un recurso potestativo de reposición es recurrible individualmente en sede jurisdiccional, sin perjuicio de acumular a ese recurso la impugnación de lo recurrido en reposición. Ahora bien, si la resolución que declara inadmisibles el recurso de reposición no se ataca, queda firme, lo que puede incidir en la recurribilidad jurisdiccional de lo que fue su objeto.

SÉPTIMO.- APLICACIÓN AL CASO.

1. La actuación procesal de Nueva Villena SL padece de inexactitudes e incoherencias. Impugnó jurisdiccionalmente la resolución que inadmite el recurso de reposición -a la que se refiere erróneamente como "resolución de fecha 20/9/2021"- pero la demanda olvida qué es lo recurrido para referirse exclusivamente al Decreto 56/2021 y lo hizo, no por cuestionar su naturaleza reglamentaria, sino porque no se les notificó la incoación del expediente que finalizó con la promulgación del Decreto 56/2021; además, en ningún momento se interesó ampliar el recurso al citado decreto ni acumular su impugnación a la de la resolución de 12 de julio de 2021.

2. Por tanto, en su demanda Nueva Villena SL ignoró lo que impugnaba en sede jurisdiccional: ignoró que impugnó el acto de inadmisión del recurso de reposición con base en el *artículo 112.3 de la Ley 39/2015* . Eso era lo litigioso, la legalidad de la inadmisión, y la sentencia de instancia centró su enjuiciamiento en el acto impugnado, esto es, en la resolución que inadmite el recurso de reposición.

3. La sentencia impugnada parte así de la naturaleza reglamentaria del Decreto 56/2021 y aplica el *artículo 112.3 de la Ley 39/2015* , cuya interpretación deja poco espacio para la duda, máxime en un caso en el que -repetimos- la propia mercantil demandante no cuestionó en la instancia su naturaleza reglamentaria.

4. Ya en casación Nueva Villena SL vuelve a incurrir en otra desviación procesal al plantear algo inédito en la instancia: en su recurso de casación se debate entre negar al Decreto 56/2021 naturaleza reglamentaria y admitir que la tiene, pero que si la recurrió en reposición fue porque la Administración le indujo a error sobre la naturaleza del decreto, todo lo cual fue inédito tanto en su recurso de reposición como en la instancia.

5. En consecuencia y por razón de todo lo expuesto, se desestima el recurso de casación y se confirma la sentencia al ser conforme a lo razonado en el Fundamento de Derecho Sexto de esta sentencia.

OCTAVO.- COSTAS.

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.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido , conforme a lo declarado en el Fundamento de Derecho Sexto de esta sentencia,

PRIMERO.- Desestimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de **NUEVO VILLENA, SL,** contra la *sentencia 87/2023, de 8 de marzo, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo 415/2021* , sentencia que se confirma.

SEGUNDO.- 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.