



Roj: **STS 4380/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:4380**

Id Cendoj: **28079130022018100281**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **19/12/2018**

Nº de Recurso: **2603/2017**

Nº de Resolución: **1835/2018**

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

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 2901/2017,**  
**ATS 12283/2017,**  
**STS 4380/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Segunda**

**Sentencia núm. 1.835/2018**

Fecha de sentencia: 19/12/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **2603/2017**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/12/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.4

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **2603/2017**

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Segunda**

**Sentencia núm. 1835/2018**

Excmos. Sres.

D. Nicolas Maurandi Guillen, presidente

D. Angel Aguallo Aviles



D. Francisco Jose Navarro Sanchis

D. Jesus Cudero Blas

D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 19 de diciembre de 2018.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados que figuran indicados al margen, el recurso de casación nº **2603/2017**, interpuesto por el procurador don Alberto Collado Martín, en nombre y representación del **AYUNTAMIENTO DE PERALEDA DE LA MATA (CÁCERES)**, contra la sentencia nº 135, dictada el 9 de marzo de 2017 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso nº 50/2017 (ES:TSJM:2017:2901). Ha comparecido como parte recurrida el Abogado del Estado, en nombre y representación de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis.

## ANTECEDENTES DE HECHO

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

1. Este recurso de casación se dirige contra la sentencia de 9 de marzo de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso jurisdiccional deducido por el Ayuntamiento de Peraleda de la Mata (Cáceres) contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional -TEAR- de Madrid, de 26 de noviembre de 2015, que desestimó la reclamación interpuesta contra el acuerdo de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 3 de noviembre de 2014, que inadmitió por extemporáneo el recurso de reposición deducido contra la liquidación de la tarifa de utilización del agua, abastecimiento Campo Arañuelo, y canon de regulación del agua, presa Navalmoral de la Mata, año 2014.

2. Los hechos sobre los que ha versado el litigio son los siguientes:

a) La Confederación Hidrográfica del Tajo notificó al Ayuntamiento de Peraleda de la Mata el acuerdo de 3 de noviembre de 2014, que inadmitió por extemporáneo el recurso de reposición a que se ha hecho mención.

b) Tras ejercitar infructuosamente la vía económico-administrativa, el Ayuntamiento de Peraleda de la Mata promovió recurso ante la Sala de esta jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Madrid -Sección 4ª- que lo desestimó en sentencia de 9 de marzo de 2017. La sentencia razona lo siguiente, en síntesis (F.J. 2º):

"...SEGUNDO.- La resolución fue notificada el 10 de noviembre de 2014, y el recurso se interpuso ante la CHT el día 16/12/2014 por lo que el plazo de un mes para la reposición (223.1 LGT) estaba sobrepasado.

La Confederación Hidrográfica del Tajo, a la vista del escrito de reposición que figura en el expediente remitido a la Sala, consideró que se había interpuesto fuera de plazo.

El Ayuntamiento recurrente entabló entonces lo que denominó contestación con carácter previo a la reclamación económico-administrativa frente a la resolución de inadmisión, que fundaba en el Convenio Marco suscrito entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura; y sostenía en ella la interposición del recurso en el propio Ayuntamiento en fecha 10/12/2014. No se adjuntaba documentación y fue remitido al TEARM para su resolución.

En la demanda, la expresada recurrente aporta documental del registro de entrada en la ventanilla única del propio Ayuntamiento (documento nº 1) el 10/12/2014, a las 14,07 horas, fuera del horario establecido, de 9 a 14 horas. No consta la forma de remisión a la Confederación Hidrográfica del Tajo, ni en referido documento aparece sello de entrada en el registro de la CHT.

Así pues, la Sala debe confirmar la resolución del TEARM que sólo considera acreditada la presentación del recurso de reposición ante la CHT que el sello de registro de entrada en el Organismo acredita, esto es, en fecha 16 de diciembre de 2014. De manera que, en este caso, como el recurso se interpuso en referida fecha, lo habría sido fuera del plazo de un mes.

En consecuencia, procede desestimar el presente recurso...".

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



1. El procurador don Alberto Collado Martín en nombre y representación del Ayuntamiento de Peraleda de la Mata (Cáceres) presentó el 3 de mayo de 2017 escrito de preparación del recurso de casación contra la sentencia anteriormente mencionada dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 9 de marzo de 2017.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como normas infringidas el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 223.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

3. La Sala de instancia acordó, mediante auto de 16 de mayo de 2017, tener por preparado el recurso de casación por parte del procurador don Alberto Collado Martín en nombre y representación del Ayuntamiento de Peraleda de la Mata (Cáceres), contra la sentencia arriba mencionada.

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

1. El Ayuntamiento de Peraleda de la Mata interpuso recurso de casación en escrito de 18 de diciembre de 2017, que observa los requisitos legales, en que se mencionan como normas jurídicas infringidas, de un lado, el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas; y, de otro, el artículo 223.1 de la Ley 58/2003, General Tributaria -LGT-.

2. La sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo admitió el recurso de casación por medio de auto de 31 de octubre de 2017, en que aprecia la presencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, enunciada en estos literales términos:

*"... Primera. Determinar si la presentación de un recurso administrativo por una administración pública en su propio registro, al amparo del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción aplicable racione temporis, produce el mismo efecto jurídico, en cuanto al cumplimiento del plazo máximo de interposición, que si lo hubiera presentado ante el registro de la administración pública a la que el recurso administrativo vaya dirigido.*

*Segundo. Si la respuesta a la anterior cuestión fuera positiva, esclarecer si dicha presentación se ha de efectuar para producir tales efectos necesariamente dentro del horario establecido para el registro administrativo..."*

#### **CUARTO.- Oposición del recurso de casación.**

El Abogado del Estado, en la representación que por ministerio de la ley ostenta, emplazado como recurrido en este recurso de casación, presentó escrito de oposición el 21 de febrero de 2018, en que suplica se dicte sentencia que declare no ha lugar al recurso de casación formulado, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

#### **QUINTO.- Vista pública y deliberación.**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 92.6 LJCA, se convocó a las partes a una vista pública, que tuvo lugar el 11 de diciembre de 2018, en que las partes comparecidas, por su orden, expusieron los argumentos que tuvieron por conveniente en defensa de sus tesis, ratificándose en sus respectivas pretensiones y dando respuesta a las preguntas que les fueron formuladas por la Sala.

Celebrada la vista, la Sala deliberó, votó y falló el recurso, con el resultado que a continuación se expresa.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.**

El objeto de esta sentencia consiste en precisar, mediante la interpretación subjetiva y objetiva de los términos del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, del Procedimiento Administrativo Común, aplicable *ratione temporis*, si los escritos de término presentados, como aquí ha sucedido, por una Administración Pública, en su propio registro público previsto en el indicado precepto, produce el mismo efecto jurídico, en cuanto al cumplimiento del plazo máximo de interposición de reclamaciones, recursos u otros trámites con vencimiento fatal, que si lo hubiera presentado ante el registro de la administración pública a la que el escrito o recurso administrativo fuera dirigido.

Procede, pues, reproducir el contenido del meritado precepto, que dice así, en la versión que hemos de interpretar, la dada por el artículo 27 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa:



"4. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:

- a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
- b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, a la de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o a la del resto de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.
- c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros".

Por su parte, el artículo 223.1 LGT, también identificado en el auto de admisión como requerido de esclarecimiento, indica, en relación con la *iniciación y tramitación del recurso de reposición* que:

"1. El plazo para la interposición de este recurso será de un mes contado a partir del día siguiente al de la notificación del acto recurrible o del siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo".

En realidad, se trata de un precepto cuya exégesis no nos parece necesaria para dar respuesta a las dos interrogantes que suscita el auto de admisión, ya que se limita a establecer el plazo de interposición de un recurso preceptivo, sin regular el lugar y modo de su presentación.

**SEGUNDO.- Algunas precisiones en relación con las cuestiones que plantea el auto de admisión de este recurso de casación y su relación directa y necesaria con la resolución de este asunto.**

Como en ocasiones sucede, es de apreciar cierta desconexión causal entre los términos del auto de admisión, encaminados a esclarecer dos importantes cuestiones en relación con la posibilidad que asistiría a las Administraciones públicas -el auto no distingue entre las distintas clases de ellas- de valerse de sus propios registros para presentar en ellos los escritos de término dirigidos a otras Administraciones, con efecto de fijación de la fecha de interposición en el momento de dicha presentación; y, de darse una respuesta afirmativa a esa pregunta, si la presentación de tales escritos, informes, reclamaciones o recursos ha de hacerse dentro del horario establecido para el registro administrativo.

Decimos que hay cierta desvinculación porque, en el caso que nos ocupa, la eventual inadmisión, por extemporánea, del recurso de reposición formalizado ante la Confederación Hidrográfica del Tajo bien podría mantenerse sin necesidad de dilucidar con carácter general si es válida o no la presentación de escritos en el propio registro público de la entidad impugnante, si llegásemos con la Sala de instancia a la convicción, que por lo demás resulta irrevisable en casación, de que no hay constancia de tal presentación o, al menos, no la hubo, documentalmente, hasta la demanda, junto a la cual se acompañó.

Quiere ello decir que el esquema procesal del recurso de casación vigente, que pivota sobre las cuestiones de interés casacional incorporadas al auto de admisión, no es siempre el cauce idóneo para resolver el recurso de casación, por no ser las preguntas jurídicas que se formulan como de necesario esclarecimiento el único o principal modo de alcanzar una solución que pueda decidir la controversia trabada. Tal ocurre aquí ante la consideración, a que ya nos hemos referido, de que en el expediente administrativo no figura una copia fehaciente de la presentación en el registro oficial de Peraleda de la Mata del recurso tempestivamente sellado el 10 de diciembre de 2014, último día del plazo de caducidad de la interposición de la reposición, pues tal documento sólo se integra, entre otros más, por vez primera, como documento nº 1 de los aportados con la demanda, siendo entonces valorado por el tribunal de instancia como inidóneo, pero no por negar dicha Sala *a quo* la posibilidad de registrar escritos de término en la sede de la propia entidad pública recurrente, esto es, no por interpretar de un modo que deba ser esclarecido, ratificado o enmendado por esta Sala los términos del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, aplicable *ratione temporis* al caso, sino porque el Tribunal sentenciador llega a la convicción probatoria, insusceptible de examen casacional, de que el escrito es extemporáneo porque no hay constancia de la presentación en forma, y dentro del horario, en el registro de la propia entidad.

Además, las resoluciones administrativas por las que, sucesivamente, se inadmitió el recurso potestativo de reposición y se desestimó, con fundamento en la misma causa, la reclamación económico-administrativas,



son correctas en sí mismas consideradas, en tanto se limitaron a verificar, como única documentación, la acreditativa de la entrada del recurso en la sede de la CHT, el 16 de diciembre de 2014, una vez agotado el plazo máximo de interposición del artículo 223 LGT.

**TERCERO.- Jurisprudencia de la Sala Tercera en relación con la interpretación subjetiva del término ciudadanos al que se refiere el artículo 38.4 de la Ley 30/1992 .**

El auto de admisión de este recurso, datado el 31 de octubre de 2017, además de los inconvenientes anteriormente apreciados, que no son de menor calado, parte de un *status* jurisprudencial no del todo exacto, a nuestro juicio, al señalar lo siguiente, en el fundamento segundo:

" 6. Estas dos cuestiones presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque no hay más que una sentencia, la dictada el 11 de septiembre de 2015 por la Sección Cuarta de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso de casación 3631/2013 ), que aborda específicamente la primera, lo que hace aconsejable -para formar jurisprudencia mediante la doctrina reiterada a la que se refiere el artículo 1.6 del Código Civil - que la Sala se pronuncie para reafirmar, reforzar o completar aquel criterio o, en su caso, para cambiarlo o corregirlo [vid. auto de 16 de mayo de 2017 (RCA 685/2017; ES:TS:2017:4230A)], máxime cuando dicha sentencia no examina la segunda, por lo que cuando menos se debería matizar, precisar o concretar ese pronunciamiento para realidades distintas [vid., por todos, autos de 15 de marzo de 2017 (RCA 93/2017; ES:TS:2017:2189A) y 29 de marzo de 2017 (RCA/302/2016;2313A) [ artículo 88.3.a) LJCA ]. Resulta pues conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que las resuelva".

Es cierto que hay una sola sentencia directamente resolutoria en casación de un problema sustancialmente idéntico al debatido ahora, esto es, referida a la utilización por una Administración local incluida en el elenco de administraciones cuyos registros propios son válidos a efectos de fijar el *dies a quo* de los escritos de término, siempre que se hubiese suscrito el oportuno convenio, pero resulta que tal sentencia se remite a otra anterior, la de 8 de marzo de 2006, como seguidamente veremos, existiendo una tercera que, inspirada en los mismos principios rectores, incorpora también ese criterio.

La primera duda interpretativa que debemos despejar en este asunto -y la mayor preocupación jurídica que parece latir en el problema planteado- es la de dilucidar si cuando el mencionado artículo 38.4 Ley 30/1992 hace referencia a los *ciudadanos* como usuarios de los registros administrativos está acotando el ámbito subjetivo de quienes pueden utilizar este servicio público, limitándolo sólo a los particulares o, dicho desde otra perspectiva, a los administrados, o por el contrario esa concreta mención no impide que las Administraciones públicas puedan utilizar tales registros propios, válida y eficazmente, para acreditar la observancia de los plazos en los escritos, reclamaciones o recursos que deban presentar o dirigir ante otras Administraciones.

Tal cuestión ha sido analizada, como hemos visto, en diversas ocasiones por este Tribunal Supremo, significativamente en tres casos, todas ellos en el sentido gramatical y teleológicamente amplio de considerar comprendidos, dentro del término *ciudadanos*, en este contexto propio, también a las Administraciones públicas. Cabe citar, al respecto, en primer lugar, la STS -Sección Tercera- de 8 de marzo de 2006 (recurso de casación nº 1349/2001), sobre anulación por la Administración del Estado del crédito afecto a la obra que se pretendía financiar con la subvención interesada por la Diputación Provincial de Cádiz, en los términos del art. 62 de la Ley General Presupuestaria, que señala en su F.J. 5º, en lo que aquí interesa, lo que sigue:

"[...] La Mancomunidad recurrente y la Diputación Provincial de Cádiz, esta última en cuanto entidad gestora del programa de acción especial, eran pues otras tantas "entidades" susceptibles de beneficiarse del mecanismo de presentación de escritos por medio de Correos, según el propio reglamento al que se remitía el artículo 38.4, letra c), de la Ley 30/1992 .

El hecho de que este último precepto se refiera nominalmente, en su encabezamiento, a los "ciudadanos" como sujetos activos de la presentación de escritos no debe impedir su extensión también a una determinada Administración Pública cuando su posición jurídica, respecto de otra Administración a la que dirija sus escritos, sea similar a la situación del ciudadano, lo que ocurre en este caso.

En efecto, la Mancomunidad de municipios recurrente, a través de la Diputación Provincial de Cádiz, tenía que justificar ante la Administración estatal la ejecución de unas determinadas obras, como condición para el disfrute de una subvención asimismo estatal. Su posición jurídica no difería, en lo sustancial, de la de cualquier otra entidad o empresa, no necesariamente pública, a quien la Administración del Estado hubiera concedido una subvención y requerido la justificación documental de su uso. Desde esta perspectiva, pues, la posición jurídica material de la recurrente ante el órgano administrativo era sustancialmente la misma que la de un "ciudadano" que se dirige a un órgano administrativo para presentar un determinado documento.

La interpretación del término "ciudadano" en la Ley 30/1992 como sujeto de derechos de carácter adjetivo en el seno de los procedimientos administrativos no excluye necesariamente a las propias administraciones públicas





cuando la lógica así lo imponga y se dé la analogía a la que antes nos referíamos. El artículo 35 de aquella, bajo la rúbrica de "derechos de los ciudadanos" recoge, por ejemplo, el derecho de éstos a "formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución": no sería razonable interpretar dicha norma en el sentido de que no asiste ese mismo derecho a un Municipio o a una Mancomunidad de Municipios que intervengan en un determinado procedimiento por ellos suscitado ante otra Administración, como aquí ocurre con la General del Estado.

Por lo demás, esta misma doctrina se ha aplicado a otros artículos de la Ley 30/1992 que contienen el término "particulares" como sujetos de derechos. Por limitarnos tan sólo al precepto que actualmente regula el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (esto es, el artículo 139.1 de la citada Ley 30/1992, a tenor del cual "los particulares" tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas), en la sentencia de 14 de diciembre de 2000 hemos reiterado que "[...] en un sentido amplio y omnicomprendivo acorde con una tradición normativa muy consolidada, [...] la expresión "los particulares" como sujeto pasivo y receptor de los daños - artículos 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, 133 de su Reglamento de ejecución de 26 de abril de 1957 y 106.2 de la Constitución- comprende e incluye en el mismo, según declaró esta Sala y Sección en sentencia de 24 de febrero de 1994, siguiendo el criterio de otra anterior, del lejano año de 1964, de 8 de febrero, no sólo a los sujetos privados, sino también a los sujetos públicos, cuando éstos se consideren lesionados por la actividad de otra Administración pública; pues, en realidad, no sólo "los particulares" tendrán este derecho, sino cualquier persona, sea física o jurídica, pública o privada, es decir, cualquier sujeto de derecho que hubiese sufrido la lesión que reúna los requisitos que el citado precepto establece".

También en la sentencia de 24 de febrero de 2015, recaída en el recurso de casación nº 703/2013, seguido ante la Sección Quinta de esta Sala, se afirma, en consonancia con la expresada doctrina (se trataba en este caso de que la Administración del Estado no reconocía como realmente emitido un informe autonómico preceptivo por el hecho de no haber sido presentado en el registro central del Ministerio de Fomento, frente a cuyo criterio la Sala de este orden jurisdiccional con sede en Barcelona reacciona, y la citada sentencia de este Tribunal Supremo desestima el recurso de la Administración del Estado y confirma la sentencia impugnada:

"[...] 2) Sin perjuicio de lo anterior, no cabe confundir el órgano que conforme a la Ley debe ejercer una competencia propia -en este caso, emitir el preceptivo informe- con el órgano o dependencia que recibe la documentación, que puede ser distinto del anterior. A tal efecto, mencionó la Sala de instancia el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ahora se reputa infringido en casación, cuyo tenor es:

"4. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:

- a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
- b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.
- c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes".

La referencia que el precepto realiza a "los ciudadanos" como destinatarios de la facultad de presentar solicitudes, escritos y comunicaciones no puede interpretarse sólo de modo literal -literalista, más bien-, en el sentido de identificar sólo a los administrados, a los particulares, y negar operatividad al precepto cuando se trate de regular efectos jurídicos en las relaciones entre Administraciones públicas. Por ejemplo, el artículo 106 de la Constitución reconoce que "los particulares... tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos... consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos" y ello no impide que tal referencia deba entenderse hecha también a las Administraciones públicas.

No sería admisible tampoco la duda de que el precepto sirve para determinar el día a quo en los recursos administrativos suscitados por una Administración distinta de la llamada a resolver, cuando fuera presentado en alguno de los registros, oficinas o dependencias que enumera el citado artículo 38.4 de la Ley 30/1992.

Así lo ha entendido este Tribunal Supremo, Sección 3ª de esta Sala, en su sentencia de 8 de marzo de 2006, recurso de casación nº 1349/2001, que por su interés reproducimos, la cual no versa sobre una cuestión exactamente igual a la aquí suscitada, aunque sí aborda la exégesis del artículo 38.4 de la Ley 30/1992 ...".



La última en el tiempo es precisamente la sentencia de este Tribunal Supremo (Sección Cuarta de su Sala Tercera) de 11 de septiembre de 2015, dictada en el recurso de casación nº 3631/2013 que es la percibida en el auto de admisión como el único precedente -a los efectos de la apreciación de que no existe doctrina reiterada en la materia, conforme al artículo 1.6 del Código Civil-, si bien es de reconocer que tiene la particularidad de que la Administración que aspira a registrar válidamente un recurso de alzada es una entidad local, lo que supedita la validez de la presentación en plazo de su impugnación que existencia un convenio, sentencia que se manifiesta así:

*"...CUARTO.- El plazo para interponer el recurso de alzada contra un acto administrativo, si fuera expreso, como es el caso con la denominada "comunicación", es de un mes ex artículo 115.1 de la Ley 30/1992 . Este plazo se computa a partir del día siguiente, según dispone el artículo 48 de la misma Ley , en este caso el día 10 de febrero de 2012, pero expira el mismo día en que se produjo la notificación del mes siguiente, es decir, el día 9 de marzo de 2012.*

*De modo que la cuestión radica en determinar el alcance y los efectos que sobre el cómputo del plazo de un mes, tiene que en el escrito de interposición de la alzada aparezca estampado un sello del Registro General del Ayuntamiento de Granada indicando "nº salida 477", y con fecha de 9 de marzo de 2012.*

*Recordemos que el artículo 38 de la Ley 30/1992 , tras la reforma por Ley 4/1999, al regular los "registros", en el apartado 4 establece que las "solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse", por lo que hace al caso, además de realizarse en los registros de los órganos administrativos a los que se dirijan, también se permite la presentación en los "registros de cualquier órgano administrativo" ya sea de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas o de la Local.*

*QUINTO.- La posibilidad de presentación de escritos no sólo ante los órganos administrativos a los que se dirijan, como sería en este caso ante la Comunidad Autónoma recurrente, sino también en los "registros de cualquier órgano administrativo" ( artículo 38.4.b/ de la Ley 30/1992 ), viene precedida de una referencia general cuando se indica que "las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de la Administración podrán presentarse". Precisamente por ello, la Administración recurrente opone que dicha posibilidad de presentación se refiere únicamente a los "ciudadanos", pero no a otra Administración Pública, que presenta su escrito con sello de salida, fijando el "dies ad quem", ante uno de sus órganos.*

*La tesis que esgrime la Administración recurrente no puede ser compartida, porque cuando la Ley 30/1992 acude al término "ciudadanos" lo hace para aludir, de modo genérico, a quienes se encuentran frente a la Administración que sustancia un concreto procedimiento administrativo, con independencia de que, tales ciudadanos, sean una persona física o jurídica, o de que sea una persona jurídico pública o privada.*

*Así, no puede sostenerse con éxito que cuando el artículo 35 de dicha ley, también incluido en el capítulo I del título IV, bajo la rúbrica de "derechos de los ciudadanos" se refiere al derecho de éstos a "formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia", no resulta de aplicación ese derecho cuando el procedimiento se sigue con otra Administración Pública.*

*De modo que no podemos estar a la literalidad del término "ciudadano", como sujeto de derechos políticos, sino al sentido del titular de los derechos en el seno del procedimiento administrativo. Sobre todo cuando lo que está en juego es la inadmisión del recurso administrativo por extemporáneo, y sus derivaciones y efectos sobre el acceso a la vía judicial.*

*En sentido similar nos hemos pronunciado, en Sentencia de 8 de marzo de 2006 (recurso de casación nº 1349/2001 ), aunque en este caso había una diferencia no menor, y es que la presentación se había producido ante la oficina de correos ( artículo 38.4.c/ de la Ley 30/1992 ), y entonces dijimos que <<El hecho de que este último precepto se refiera nominalmente, en su encabezamiento, a los "ciudadanos" como sujetos activos de la presentación de escritos no debe impedir su extensión también a una determinada Administración Pública cuando su posición jurídica, respecto de otra Administración a la que dirija sus escritos, sea similar a la situación del ciudadano, lo que ocurre en este caso>>".*

#### **CUARTO.- Contenido interpretativo de esta sentencia.**

Como ya señalamos más arriba, el auto de admisión nos interroga sobre dos cuestiones distintas pero conexas, formuladas del siguiente modo:

*"... Primera. Determinar si la presentación de un recurso administrativo por una administración pública en su propio registro, al amparo del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en la redacción aplicable racione*



temporis, produce el mismo efecto jurídico, en cuanto al cumplimiento del plazo máximo de interposición, que si lo hubiera presentado ante el registro de la administración pública a la que el recurso administrativo vaya dirigido.

Segundo. Si la respuesta a la anterior cuestión fuera positiva, esclarecer si dicha presentación se ha de efectuar para producir tales efectos necesariamente dentro del horario establecido para el registro administrativo...".

1) En relación con la primera de tales dudas interpretativas, consideramos que debe dársele una respuesta afirmativa, en el sentido de que una administración pública puede presentar válida y eficazmente, en su propio registro oficial, escritos de cualquier clase y, en especial, reclamaciones y recursos, siendo válida la fecha estampada en ellos como de efectiva presentación, como si lo hubiera sido en el registro de la administración receptora o destinataria de tal solicitud o recurso. Vamos a tratar de fundamentar tal tesis en las siguientes consideraciones:

a) Si bien el asunto litigioso se refiere a una entidad de carácter local, que ha intervenido en el procedimiento administrativo como destinataria de una liquidación girada por la Confederación Hidrográfica del Tajo en concepto de tarifa de utilización y canon de regulación, conforme a la exigencia del artículo 38.4 de la Ley 30/1992 en la versión vigente al tiempo de los hechos, la pregunta formulada en el auto de admisión es de alcance más general, ya que se refiere indiferenciadamente a las Administraciones en su conjunto -no sólo a las entidades locales o a las de esta categoría incluidas por razón de su tamaño o población entre las que necesitan la existencia de convenio- y, por otro lado, menciona globalmente el artículo 38.4, sin distinciones ni indicación explícita a los convenios de ventanilla única.

b) La jurisprudencia reiterada de este Tribunal Supremo abona esta interpretación, y en ninguna de las tres sentencias que hemos comentado se hace referencia al contenido normativo de los convenios de ventanilla única como fuente de legitimidad de la utilización del registro administrativo por parte de la administración titular. En particular, en la reiteradamente citada de 11 de septiembre de 2015, se hace total omisión de la circunstancia, que se presume, de la suscripción del convenio de ventanilla única, que se da - implícitamente- por celebrado o suscrito.

Pero tampoco hay reparo alguno procedente de los términos o la regulación del convenio suscrito, que hemos de reiterar, no se reseña en la sentencia, como límite a la posibilidad general del registro en plazo en favor de las entidades locales, salvo las exceptuadas en el precepto. En general, tales convenios interadministrativos se celebran para arbitrar mecanismos e instrumentos al servicio de los ciudadanos y, principalmente, se encaminan a facilitar que éstos puedan presentar, en los registros de las Entidades Locales, las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a las demás Administraciones.

c) Además, tal finalidad propia y específica de los convenios interadministrativos no excluye *per se*, según entendemos, que las propias entidades locales, cuando actúen en el seno de procedimientos administrativos manteniendo una posición jurídica semejante a la de los ciudadanos o administrados, sometidas a la potestad reconocida por la ley a la otra Administración distinta actuante -como en este caso lo es la Confederación Hidrográfica del Tajo-, pues el Ayuntamiento recurrente interviene como sujeto pasivo de la tarifa y canon como podrían actuar sujetos privados de derecho, no excluye, decimos, que en tal caso puedan hacer uso del propio servicio público que ponen a disposición de los ciudadanos, pues como tales actúan en estas singulares relaciones administrativas.

d) Tal es la doctrina que se desprende de la sentencia de 11 de septiembre de 2011 y, con mayor claridad aún, de la de 8 de marzo de 2006, donde destaca con nitidez que tal equiparación en las posiciones jurídicas es lo que permite y justifica perfectamente la interpretación de que las Administraciones pueden hacer uso de los propios registros que establecen por ministerio de la ley en beneficio de los ciudadanos:

*"...En efecto, la Mancomunidad de municipios recurrente, a través de la Diputación Provincial de Cádiz, tenía que justificar ante la Administración estatal la ejecución de unas determinadas obras, como condición para el disfrute de una subvención asimismo estatal. Su posición jurídica no difería, en lo sustancial, de la de cualquier otra entidad o empresa, no necesariamente pública, a quien la Administración del Estado hubiera concedido una subvención y requerido la justificación documental de su uso. Desde esta perspectiva, pues, la posición jurídica material de la recurrente ante el órgano administrativo era sustancialmente la misma que la de un "ciudadano" que se dirige a un órgano administrativo para presentar un determinado documento.*

*La interpretación del término "ciudadano" en la Ley 30/1992 como sujeto de derechos de carácter adjetivo en el seno de los procedimientos administrativos no excluye necesariamente a las propias administraciones públicas cuando la lógica así lo imponga y se dé la analogía a la que antes nos referíamos. El artículo 35 de aquella, bajo la rúbrica de "derechos de los ciudadanos" recoge, por ejemplo, el derecho de éstos a "formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución": no sería razonable interpretar dicha*





*norma en el sentido de que no asiste ese mismo derecho a un Municipio o a una Mancomunidad de Municipios que intervengan en un determinado procedimiento por ellos suscitado ante otra Administración, como aquí ocurre con la General del Estado...".*

e) La mención explícita que en esta última sentencia se efectúa al artículo 35 de la propia Ley 30/1992 nos permite interpretar que el elenco de los derechos de los ciudadanos que recoge *numerus apertus* el precepto no está reservado excluyentemente a aquellos ciudadanos que sean particulares, personas naturales o jurídicas, sino que debe razonablemente comprender a las propias Administraciones cuando son protagonistas de una relación jurídica administrativa con otras, interviniendo en ellas en una situación jurídica similar a la que ostenten tales particulares.

f) Por lo demás, propugnar una interpretación distinta sería como atomizar las distintas clases de Administraciones públicas, confiriéndoles a unas y otras, sin razón que nos parezca suficiente y justificada, un trato diferente: la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, a través de sus órganos -el precepto no parece aludir explícitamente a otras formas de personificación o a organismos o corporaciones de otra clase- pueden registrar ante sí, con plena validez y eficacia, escritos o solicitudes dirigidas a otras Administraciones públicas, porque el artículo 38.4.b) de la Ley 30/1992 no hace depender tal posibilidad de la existencia de convenios; la Administración provincial y la insular se encuentran en idéntica situación; y otro tanto cabe decir de los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -municipios de gran población-.

Sólo para los demás se supeditaría la validez del registro en la propia sede municipal a la existencia de un convenio interadministrativo, exigencia que no cabe poner en cuestión, pues deriva de un mandato legal, pero ello no debe significar que el propio convenio, si nada dice al respecto, descarte o excluya la alternativa de que la entidad local pueda usar válidamente su propio registro en esa clase de relaciones de contenido similar a la que ostentan los ciudadanos.

De no ser así, se daría el agravio difícilmente comprensible de que, en función de la naturaleza de la una u otra Administración de que se tratase, un mismo convenio operaría en un sentido o en otro opuesto, más restringido para los municipios de menor población. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, el convenio marco fue suscrito el 21 de mayo de 2007 por la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, y tenía por objeto la implantación de una red de oficinas integradas de atención al ciudadano en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma.

Los municipios no son parte signataria del convenio marco, sino terceros por referencia a él, que no intervienen en su celebración, sino que se adhieren pura y simplemente a sus determinaciones y ponen a disposición sus oficinas y registros.

En tales términos, parecería difícil de explicar que una reclamación fiscal, por ejemplo, dirigida por la Administración autonómica a un municipio -en el marco del convenio celebrado- pudiera presentarse y valer como interpuesta dentro de plazo en el registro de aquella -puesto que el artículo 38.4.b) de la Ley 30/1992 no supedita tal posibilidad a la celebración de un convenio-; y la misma reclamación pero con las posiciones subjetivas invertidas, cuando la solicitud la entablase el mismo municipio, tal actuación de registro no fuera válida por impedirlo o por no autorizarlo el convenio.

g) Además de lo anterior, si bien no estaba vigente para regular las relaciones de que nos ocupamos en este asunto, el artículo 16 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, referido a los registros, regula la cuestión con mayor amplitud, sin ofrecer dudas al respecto, ya que señala a propósito de tal cuestión que:

*"4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:*

*a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.*

*b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.*

*c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.*

*d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.*

*e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.*

*Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros".*



Baste con apreciar, en una primera aproximación, las diferencias con la regulación precedente, que harían inútil en tal caso la controversia ahora planteada: se habla ahora de *interesados*, que es término más amplio que el de ciudadanos; desaparece la diferenciación entre las distintas administraciones públicas, sustituyéndola por el concepto más comprensivo y general de *administraciones* y *organismos*; y suprime también la referencia a los convenios.

2) La respuesta a la segunda cuestión debe ser que la presentación de escritos de término ha de efectuarse indefectiblemente dentro del horario establecido para el registro administrativo.

La razón de tal limitación resulta evidente, toda vez que, en el ámbito de la relación trabada entre dos Administraciones públicas, y singularmente a los efectos de la presentación en plazo de un recurso de reposición previo a la vía económico-administrativa, la municipal que interviene aquí en una consideración semejante, objetivamente, a la de un ciudadano, no puede servirse privilegiadamente de su posición dominante como titular o gestora del registro público para permitirse a sí misma lo que no autorizaría a un particular que se encontrase en la misma situación y circunstancia, quien no podría, en ningún caso, utilizar el registro municipal fuera del horario establecido a tal fin.

Con ello no se crea discriminación alguna entra las distintas Administraciones públicas en función de los diferentes horarios que establezcan, más amplios o restrictivos, a los efectos que nos ocupan, puesto que el apartado 6 del propio artículo 38 de la Ley 30/1992 dispone que: "6. Cada Administración pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos previsto en el artículo 35", lo que significa que la fijación de días y horas de apertura del registro forma parte de la potestad autoorganizativa de las Administraciones públicas que aquí encuentra un explícito reconocimiento legal, siendo así que lo único que estamos sustentando es que el acogimiento de las Administraciones -en este caso las locales- a esta particular ventaja de utilización de un servicio público propio no puede constituir un privilegio para sí misma respecto del trato que dispensaría a los particulares en una situación semejante, pues estos quedarían sin duda excluidos de la posibilidad de presentación de escritos, solicitudes o recursos, de término o no, fuera de los días y horas habilitados para ello.

Tal limitación o condicionamiento no cercena temporalmente, como se alega por el Ayuntamiento recurrente -y se sostuvo en el acto de las vistas-, las horas restantes del último día del plazo de interposición del recurso potestativo de reposición establecido en el artículo 223, en relación con el 222 y concordantes de la LGT, toda vez que la imposibilidad de valerse del registro municipal, fuera del horario de apertura establecido por el propio Ayuntamiento de Peraleda de la Mata, para la entrega del escrito de recurso con vencimiento ese día, no le impedía utilizar los demás medios previstos en el propio artículo 38.4 de la Ley 30/1992, hasta el agotamiento del plazo establecido.

#### **QUINTO.- Resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.**

Por razón de lo expuesto, el recurso de casación debe ser desestimado, pues al margen de toda otra consideración, como aquéllas de que nos hicimos eco al subrayar la cierta desvinculación entre los términos del auto de admisión y los que serían necesarios para resolver el recurso de casación, lo cierto es que la sentencia de instancia debe ser confirmada, en tanto no da por cierto y probado que el escrito de recurso formalizado por el Ayuntamiento de Peraleda de la Vera, aun válidamente presentado en su propio registro municipal el último día del plazo, se registrara dentro del horario de apertura, sino unos minutos después de su cierre.

#### **SEXTO. Pronunciamiento sobre costas.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en la conducta de la parte recurrente, no procede declaración expresa de condena en dicho concepto.

### **FALLO**

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

- 1º) Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia.
- 2º) Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el procurador don Alberto Collado Martín, en nombre y representación del **AYUNTAMIENTO DE PERALEDA DE LA MATA (CÁCERES)**, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2018, pronunciada en el recurso nº 50/2017.
- 3º) No formular pronunciamiento expreso sobre las costas del recurso de casación.

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



Así se acuerda y firma.

Nicolas Maurandi Guillen

Angel Aguallo Aviles Francisco Jose Navarro Sanchis

Jesus Cudero Blas Rafael Toledano Cantero

Dimitry Berberoff Ayuda Isaac Merino Jara

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco Jose Navarro Sanchis, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ