

TRIBUNAL SUPREMO**Sentencia n.º 611/2025 de 22 de mayo de 2025****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Recurso n.º 2646/2023****SUMARIO:**

Procedimiento contencioso-administrativo. Recurso de apelación. *Concepto de "litigios entre Administraciones públicas".* El objeto de este recurso consiste en determinar si, respecto a la aplicación del art 81.2.c) LJCA, la interpretación del concepto de sentencias que "resuelvan litigios entre Administraciones públicas", se limita a los supuestos en que los que las administraciones públicas hayan actuado en el ejercicio de potestades que las normas les atribuyen como tales administraciones públicas; o, por el contrario, debe incluir también los casos en que una de las Administraciones haya ocupado en la relación jurídica una posición semejante a la de un particular, como sucede con la condición de sujeto pasivo de un tributo. Este Tribunal Supremo en las SSTs de 20 de octubre de 2006, recurso n.º 55/2005 y de 12 de junio de 2020 recurso n.º 4188/2019 ha considerado que la aplicación del art. 44 LJCA debe limitarse a aquellos casos en que, en razón de la naturaleza de la relación jurídica establecida entre dos Administraciones Públicas y del Derecho que resulte aplicable, el litigio que pudiera suscitarse entre ellas afecta a supuestos en que ambas Administraciones Públicas actúan en ejercicio de prerrogativas o potestades inherentes a su consideración de poder público, pues sólo en estos casos adquiere significado la finalidad perseguida por el Legislador de establecer un mecanismo alternativo al recurso administrativo que posibilite el entendimiento o la concertación entre las Administraciones Públicas concernidas. Por tanto, en aquellos supuestos en que el conflicto se sustancie formalmente entre Administraciones Públicas, pero una de ellas se posicione en la relación jurídica entablada como una persona despojada de su condición de poder público, no resulta procedente la formalización del requerimiento previsto en el art. 44 LJCA, como mecanismo para dirimir las controversias jurídicas antes de entablar las acciones pertinentes en la jurisdicción contencioso-administrativa y debe agotarse la vía administrativa mediante la interposición de los recursos administrativos que resulten pertinentes conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015 (LPAC). La supresión del recurso administrativo en los conflictos interadministrativos y la correlativa introducción del requerimiento potestativo previo a la interposición del recurso jurisdiccional, que se establece en el art. 44 LJCA resulta coherente con la naturaleza específica y singular que caracteriza a los litigios entre Administraciones Públicas, en que se enfrentan sujetos de Derecho Público que sirven con objetividad a los intereses generales, y en que resulta legítimo arbitrar mecanismos procedimentales para encauzar la resolución del conflicto interadministrativo. La tasa grava el aprovechamiento del dominio público que efectúa la Universidad de las aceras y calzadas destinado al paso de vehículos desde la vía pública, a todo tipo de inmuebles, edificados o sin edificar. La Universidad cuando usa el dominio público local del Ayuntamiento no ejercer ninguna prerrogativa de poder público, por tanto, no estamos ante un litigio entre Administración. La Administraciones en este caso ocupada en la relación jurídica una posición semejante a la de un particular. Por otro lado, el art. 81.2.c) LJCA establece que serán siempre susceptibles de apelación las sentencias que resuelvan litigios entre Administraciones públicas, sin que entre en juego la cuantía o *summa gravaminis* de 30.000 euros establecida con carácter general para el acceso al recurso de apelación. Así, el Tribunal establece como jurisprudencia que solo los litigios que quepan dentro de la definición legal de litigios entre Administraciones públicas del art. 44 LJCA serán susceptibles de recurso de apelación sin que entre en juego la cuantía o *summa gravaminis* de 30.000 euros establecida con carácter general para el acceso al recurso de apelación, en consecuencia, solo aquellas sentencias que resuelvan litigios entre Administraciones públicas cuando actúen en ejercicio de facultades de *imperium* con exclusión de los litigios en los que actúen como un particular desprovisto de esas potestades serán susceptibles de recurso de apelación en todo caso.

Síguenos en...

TRIBUNAL SUPREMO**SENTENCIA****Magistrados/as**

SANDRA MARIA GONZALEZ DE LARA MINGO
FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS
ISAAC MERINO JARA
MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE
MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA
MIGUEL DE LOS SANTOS GANDARILLAS MARTOS

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 611/2025**

Fecha de sentencia: 22/05/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2646/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/05/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a Sandra María González de Lara Mingo

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.9

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

Transcrito por: RMG

Nota:

R. CASACION núm.: 2646/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Sandra María González de Lara Mingo

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 611/2025**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Isaac Merino Jara

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

D. Manuel Fernández-Lomana García

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.^a Sandra María González de Lara Mingo

En Madrid, a 22 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados y las Excmas. Sras. Magistradas indicados al margen, el recurso de casación núm. 2646/2023, interpuesto por la Universidad Complutense de Madrid, representada y asistido del letrado integrante de su Servicios Jurídicos D. David Martínez Borobio, contra la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2022 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, -tras desestimar la causa de inadmisibilidad del recurso de apelación por razón de la cuantía-, estimó el recurso de apelación n.º 1004/2021 interpuesto por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón.

Ha comparecido como recurrido el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón representada y asistido del letrado Consistorial don Gerardo Retuerta Moreno.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Sandra María González de Lara Mingo.

ANTECEDENTES DE HECHO**PRIMERO.- Resolución recurrida en casación.**

Este recurso de casación tiene por objeto la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2022 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que, -tras desestimar la causa de inadmisibilidad del recurso de apelación por razón

Síguenos en...



de la cuantía-, estimó el recurso de apelación n.º 1004/2021 interpuesto por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón.

La sentencia aquí recurrida tiene una parte dispositiva del siguiente tenor literal:

«[...] Que debemos ESTIMAR Y ESTIMAMOS el presente recurso el presente recurso de apelación número 1004/2021 contra la sentencia de 23 de Julio de 2021 Sentencia que revocamos para en su lugar mantener las liquidaciones impugnadas.

Sin costas».

SEGUNDO.-Preparación del recurso de casación.

1.La Universidad Complutense de Madrid, representada y asistido del letrado integrante de su Servicios Jurídicos D. David Martínez Borobio mediante escrito de 14 de febrero de 2023 preparó recurso de casación contra la expresada sentencia de 23 de noviembre de 2022.

Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificó como infringidos: (i) los artículos 1.2.d), 2, 44, 81.1.a) y 81.2.c) de la LJCA, (ii) el artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, actual artículo 2.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 2.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y, (iii) la jurisprudencia en interpretación del artículo 44 de la LJCA contenida en las sentencias de 3 de junio de 2020 (rec. 3963/2019), de 20 de noviembre de 2021 (rec. 1055/2020) y de 20 de octubre de 2006 (rec. 55/2005).

2.La Sala sentenciadora tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 28 de marzo de 2023, habiendo comparecido la Universidad Complutense de Madrid, representada y defendida por el letrado de sus servicios jurídicos, como parte recurrente, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

De igual modo lo ha hecho, como parte recurrida, Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, representado por el letrado consistorial, quien se opuso a la admisión del recurso de casación.

TERCERO.- Admisión al recurso de casación.

1.La Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en auto de 28 de febrero de 2024, consideró que concurría interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, en virtud del artículo 88.2.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [«LJCA»], en la cuestión jurídica consistente en:

«[...] Determinar si, respecto a la aplicación del art 81.2.c) de la LJCA, la interpretación del concepto de sentencias que "resuelvan litigios entre Administraciones públicas", se limita a los supuestos en que los que las administraciones públicas hayan actuado en el ejercicio de potestades que las normas les atribuyen como tales administraciones públicas; o, por el contrario, debe incluir también los casos en que una de las Administraciones haya ocupado en la relación jurídica una posición semejante a la de un particular, como sucede con la condición de sujeto pasivo de un tributo».

CUARTO.- Interposición del recurso de casación (síntesis de los argumentos de la parte recurrente).

La Universidad Complutense de Madrid, representada y asistido del letrado integrante de su Servicios Jurídicos D. David Martínez Borobio, interpuso recurso de casación mediante escrito de 22 de abril de 2024, que observaba los requisitos legales y en el que se mencionaban como normas jurídicas infringidas las que han quedado citadas más arriba.

Sus alegaciones en el recurso de casación se estructuran en cuatro apartados:

4.1.El primer apartado lo destina a trata sobre la interpretación de los artículos 81.1.a) y 81.2.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, JCA.

Expone que el recurso de apelación fue admitido en aplicación de la previsión del artículo 81.2.c) LJCA, desechando la vía del artículo 81.1.a) LJCA, al entender que las partes tienen naturaleza pública y por ello estaríamos ante un litigio entre Administraciones Públicas, cuando lo cierto es que la UCM actuaba como un particular obligado, había seguido el régimen de recursos indicado por la Administración tributaria y en su ejercicio no estaba investida de las potestades públicas exorbitantes, en confrontación con otras de la misma naturaleza. Aduce que la resolución recurrida en la instancia eran las cuatro liquidaciones giradas en ejercicios 2016, 2017, 2018, y 2019, en aplicación de la nueva Tasa por la entrada de vehículos a través de las aceras o calzadas.

4.2.El segundo apartado versa sobre la interpretación de los artículos 1.2.d) y 2 de la LJCA y artículo 2.2 de la Ley 30/1992, hoy art.2.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y art. 2.2. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Sostiene que no basta con la naturaleza jurídico-pública de la parte procesal, sino que es necesaria la interpretación de conjunto del tenor del artículo, que convierte la cuestión en un criterio objetivo de los asuntos apelables, y no únicamente subjetivo, con lo que para entender aplicable la admisión por razón del interés público del sujeto debe tratarse en un sentido estricto de un "litigio entre Administraciones Públicas", lo que no era el caso.

4.3.El tercer apartado razona sobre el artículo 44 de la LJCA en relación con la interpretación del concepto "litigios entre Administraciones públicas".

Afirma que el artículo 44.1 LJCA prevé que en los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. Subraya que esto ya es un significativo en relación con el concepto "litigios entre Administraciones públicas" como concepto objetivo -en atención al tipo de litigio- y no por razón únicamente del sujeto.

Subraya que, la misma expresión "litigios entre Administraciones públicas", vuelve a ser utilizada en el artículo 88.1.c) LJCA lo que, a su juicio, evidencia una correspondencia entre el artículo 44 y el artículo 81.2.c) de la LJCA, y así, sólo en esos litigios (que además son los que deberían seguir la vía del artículo 44, vía que no fue ofrecida), a los que se aplicaría la específica excepción a la admisión de las apelaciones prevista.

4.4.El cuarto apartado lo destina a justificar la infracción de la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

En opinión de la recurrente el criterio recogido en la sentencia de apelación contradice el concepto de los litigios entre Administraciones Públicas del artículo 44 y sus vías de impugnación, establecido en las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2020 (rec. de casac. 3963/2019), 20 de noviembre de 2021, (rec. de casac. 1055/2020) y 20 de octubre de 2006 (rec. de casac. en interés de ley nº 55/2005), de las que efectúa transcripción parcial de contenidos de las mismas.

QUINTO.- Oposición al recurso de casación (síntesis de los argumentos de la parte recurrida).

El Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón representado y asistido del letrado Consistorial don Gerardo Retuerta Moreno presentó escrito de oposición el 5 de junio de 2024 en el que estructura su oposición al recurso de casación en tres apartados:

5.1.El primer apartado lo destina a refutar la interpretación de los artículos 81.1.a) y 81.2.c) LJCA propuestos de contrario.

Expone que la sentencia recurrida en casación en su fundamento de derecho segundo sí tiene en cuenta la normativa invocada de contrario para señalar que sí se trata, a los efectos de la admisión del recurso, de un recurso entre administraciones públicas que debe ser admitido independientemente de la cuantía. Como señala la Sala acertadamente, el interés público independientemente de la cuantía del asunto se aprecia en este caso tanto por ser la Universidad una Administración Pública, como por ser lo alegado por la misma el uso público del campus y hasta alegar tal condición para solicitar la exención de la tasa objeto de la Litis.

Añade que, la recurrente en notoria contradicción, nuevamente, viene ahora en el escrito de interposición a señalar que el hecho imponible viene determinado en la Ordenanza Municipal reguladora de la Tasa de forma indiferenciada para el caso, como el de autos, de ser la Universidad recurrente un sujeto pasivo.

5.2.Respecto a la interpretación del concepto "litigios entre administraciones públicas".

Señala que existe motivación en detalle en la sentencia recurrida ante esta Sala respecto al por qué debe entenderse a los efectos de la litis que la recurrente es Administración Pública.

En opinión del recurrente, no puede la contraria erigirse en Administración Pública a los efectos de uso del dominio público y exención de una tasa y luego, exclusivamente por una cuestión de cuantía, invocar que no debió admitirse la apelación por ser una cuestión en la que opera como un privado.

5.3.Niega que exista infracción de la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Cita nuestras sentencias de 2 de julio de 2020 (rec. de casac. 3700/2019) de 19 de octubre de 2021 (rec. de casac. 2471/2019) y de 30 de noviembre de 2021 (rec. de casac.1055/202), y, con apoyo en las mismas sostiene que la sentencia de apelación, precisamente por ser la tesis de impugnación de la Universidad, solicitaba una exención de la Tasa por su condición jurídico-

pública y extender a la prestación del servicio docente todo tipo de servicios no docentes, incluidos parking y/o bancario, dado en el Campus objeto del acceso cuya tasa era el objeto de la litis.

SEXTO.- Deliberación, votación y fallo del recurso.

De conformidad con el artículo 92.6 de la LJCA, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, mediante providencia de 6 de junio de 2025, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Asimismo, por providencia de 6 de marzo de 2025, se designó ponente a la Excm. Sra. D^a. Sandra María González de Lara Mingo y se señaló para la deliberación, votación y fallo del recurso el 13 de mayo de 2025, fecha en la que se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.

El objeto de este recurso de casación consiste, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en determinar si, respecto a la aplicación del art 81.2.c) de la LJCA, la interpretación del concepto de sentencias que "resuelvan litigios entre Administraciones públicas", se limita a los supuestos en que los que las administraciones públicas hayan actuado en el ejercicio de potestades que las normas les atribuyen como tales administraciones públicas; o, por el contrario, debe incluir también los casos en que una de las Administraciones haya ocupado en la relación jurídica una posición semejante a la de un particular, como sucede con la condición de sujeto pasivo de un tributo.

SEGUNDO.-Hechos relevantes para la resolución del recurso de casación.

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar como datos relevantes para la resolución del recurso de casación los siguientes:

1º.- Por resolución del titular del Órgano de Gestión Tributaria de 9 de abril de 2019, que acordó proceder a la inclusión de oficio en el padrón de la Tasa por la entrada de vehículos a través de las aceras o calzadas a la Universidad Complutense de Madrid, por los 4 pasos de vehículos que dan acceso al denominado "Campus de Somosaguas", con 1998 plazas de aparcamiento y aprobar las liquidaciones provisionales a nombre de la UCM de los ejercicios 2016, 2017 y 2018, por importes totales de 27.410,03 euros, 26.576,16 euros y 25.627,78 euros, respectivamente.

2º.- Posteriormente, se dictó la liquidación de la Tasa por la entrada de vehículos a través de aceras y calzadas del año 2019, por los 4 pasos de vehículos que dan acceso al denominado "Campus de Somosaguas", por importe de 25.290,00 euros.

3º.- El 22 de mayo de 2019 y el 3 de diciembre de 2019 la Universidad Complutense de Madrid interpuso sendas reclamaciones económico-administrativas nº 99/2019 ante el Tribunal Económico-Administrativo de Pozuelo de Alarcón.

4º.- El 25 de noviembre de 2020, habiendo transcurrido con creces el plazo para resolver, la Universidad Complutense de Madrid interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de las mencionadas reclamaciones que fue tramitado como procedimiento ordinario núm. 411/2020 ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 21 de Madrid.

5º.- El 23 de julio de 2021 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 21 de Madrid dictó sentencia por la que estimó el recurso y anuló las resoluciones administrativas impugnadas.

6º.- Contra la anterior sentencia, el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón interpuso recurso de apelación núm. 1004/2021 ante la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La representación de la Universidad Complutense planteó con carácter previo la inadmisibilidad del recurso por razón de la cuantía de las liquidaciones, todas ellas inferiores a 30.000 euros.

La *ratio decidendi* de la sentencia 23 de noviembre de 2022 sobre la inadmisibilidad del recurso por razón de la cuantía se contiene en el Fundamento de Derecho Segundo con el siguiente tenor literal:

«[...] La alegación de inadmisibilidad del recurso debe desestimarse pues entendemos, en línea con precedente de esta misma Sala(sección segunda) de 26 de Marzo de 2014, y de otras salas de TSJ, (ST de 21 de Enero de 2021 TSJ Aragón) que en el presente caso, la naturaleza pública de la Universidad Complutense de Madrid, y el objeto de alegaciones de las partes, en tomo al uso público del Campus y su posible exención de la tasa girada por razón de los fines a los que se afecta, justifican la excepción de inadmisibilidad del recurso que integran los supuestos del art

81.2.c LJCA de litigios entre Administraciones Públicas, y ello, en cuanto la razón de ser del art 81.2.c LJCA es el interés público que con independencia de la cuantía del asunto existe en litigios entre Administraciones Públicas, interés que se aprecia en la controversia objeto de autos, y ello también, porque lo que es Administración Pública, se define a los efectos de la LJCA en el art 2 LJCA, en cuyo apartado d), se encuadran las Universidades Públicas pues como recuerda ST TS de 10 de Julio de 2019, "Las Universidades Públicas han sido tradicionalmente consideradas como entidades de Derecho Público, encontrando fácil encuadramiento entre las entidades públicas vinculadas a la Administración del Estado o a las Comunidades Autónomas a que se refería el artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común; y a las que se refiere aun el artículo 1.2.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

La citada sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

TERCERO.- Marco jurídico.

3.1. Este recurso de casación plantea la necesidad de interpretar el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que está ubicado sistemáticamente en la Sección 1.ª, del Capítulo I del Título IV.

El Título IV regula el "Procedimiento contencioso-administrativo", y Sección 1.ª del Capítulo I trata de las "Diligencias preliminares" dentro del "Procedimiento en primera o única instancia".

El artículo 44 LJCA dispone que:

«[...] 1. En los **litigios entre Administraciones públicas** no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.

[...]

2. El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.

3. El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara.

4. Queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local».

3.2. También será preciso interpretar el artículo 81 LJCA que está ubicado en la Sección 2.ª del Capítulo III del Título IV.

El Título IV como ya hemos dicho regula el "Procedimiento contencioso-administrativo", y Sección 2.ª del Capítulo III del Título IV se intitula "Recurso ordinario de apelación".

El artículo 81 LJCA establece que:

«[...] 1. Las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo serán susceptibles de recurso de apelación, salvo que se hubieran dictado en los asuntos siguientes:

a) Aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros.

[...]

2. Serán siempre susceptibles de apelación las sentencias siguientes:

[...]

c) Las que resuelvan litigios entre Administraciones públicas».

CUARTO.- Interpretación sistemática de los artículos 44 y 88.2.c) LJCA .

4.1. Para interpretar el artículo 81.2.c) LJCA debemos acudir al artículo 3.1º del Código Civil que señala que «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos [...] atendiendo al espíritu y finalidad de aquéllas» de donde se infiere que la interpretación de cualquier precepto -aquí el artículo 81.2.c) LJCA - contenido dentro de nuestro amplio y complejo ordenamiento jurídico no puede efectuarse aisladamente sino que, por contra, ha de indagarse su correcta hermenéutica de forma sistemática, poniéndola en conjunción con el resto de previsiones integradas en el ordenamiento jurídico español. Además, el principio de no contradicción se erige en uno de los principales principios de la lógica y, por lo tanto, de la lógica jurídica, dirigiendo la labor interpretativa hacia resultados apartados de cualquier resultado que conduzca a una

interpretación ilógica o absurda. Por último, deberemos desentrañar cuál es la finalidad de la norma, qué es lo que pretende la norma.

4.2. El artículo 81.2.c) LJCA establece que serán siempre susceptibles de apelación las sentencias que resuelvan litigios entre Administraciones públicas, sin que entre en juego la cuantía o *summa gravaminis* de 30.000 euros establecida con carácter general para el acceso al recurso de apelación.

Por tanto, dentro de nuestra labor hermenéutica deberemos precisar qué entendemos por los litigios entre Administraciones públicas, concepto al que se refieren los artículos 44 y 81.2.c) LJCA.

Ya hemos indicado que los artículos 44 y 81.2.c) LJCA están ubicados sistemáticamente dentro del Título IV que regula el "Procedimiento contencioso-administrativo".

El artículo 44 LJCA relativo a los litigios entre Administraciones públicas está dentro del Capítulo I que regula el "Procedimiento en primera o única instancia", y el artículo 81 LJCA está contenido dentro del Capítulo III "Recursos contra resoluciones procesales".

Por tanto, la interpretación sistemática de ambos preceptos nos lleva a la conclusión de que solo los litigios que quepan dentro de la definición legal de litigios entre Administraciones públicas del artículo 44 LJCA serán susceptibles de acceso al recurso de apelación sin que entre en juego la cuantía o *summa gravaminis* de 30.000 euros establecida con carácter general para el recurso de apelación.

QUINTO.- Concepto de litigios entre Administraciones públicas.

5.1. Dentro de nuestra labor hermenéutica el siguiente paso que debemos dar consiste en definir el concepto legal de litigios entre Administraciones públicas al que se refieren los artículos 44 y 88.2.c) LJCA.

Este Tribunal Supremo en las sentencias de 20 de octubre de 2006 (RC 55/2005; ECLI:ES:TS:2006:6485) y 12 de junio de 2020 (rec. de casac. nº 4188/2019; ECLI:ES:TS:2020:1627) ha considerado que la aplicación del artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, -que regula los presupuestos preprocesales exigidos en los litigios entre Administraciones Públicas-, debe limitarse a aquellos casos en que, en razón de la naturaleza de la relación jurídica establecida entre dos Administraciones Públicas y del Derecho que resulte aplicable, el litigio que pudiera suscitarse entre ellas afecta a supuestos en que ambas Administraciones Públicas actúan en ejercicio de prerrogativas o potestades inherentes a su consideración de poder público, pues sólo en estos casos adquiere significado la finalidad perseguida por el Legislador de establecer un mecanismo alternativo al recurso administrativo que posibilite el entendimiento o la concertación entre las Administraciones Públicas concernidas, que evite que la controversia interadministrativa se dirima ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En efecto, siguiendo una consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en las sentencias de 31 de diciembre de 2001 (rec. contencioso-administrativo 43/2000; ECLI:ES:TS:2001:10454) y de 29 de abril de 2008 (rec. de casación 5574/2005; ECLI:ES:TS:2008:2371), entendemos que la plena aplicabilidad del artículo 44 LJCA adquiere significado para resolver los conflictos que pudieran suscitarse entre Administraciones Públicas, así se cumple con la finalidad institucional de dar la oportunidad a la Administración autora de la actividad administrativa cuestionada de poder reconsiderar su actuación y adoptar, en su caso, las decisiones de modificación, anulación o revocación que correspondan.

De acuerdo con este criterio interpretativo, hemos sostenido que en aquellos supuestos en que el conflicto se sustancie formalmente entre Administraciones Públicas, pero una de ellas se posicione en la relación jurídica entablada como una persona despojada de su condición de poder público, no resulta procedente la formalización del requerimiento previsto en el artículo 44 LJCA, como mecanismo para dirimir las controversias jurídicas antes de entablar las acciones pertinentes en la jurisdicción contencioso-administrativa.

En estos casos, se considera que debe agotarse la vía administrativa mediante la interposición de los recursos administrativos que resulten pertinentes conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Al respecto, cabe recordar que la regulación del instituto procedimental del requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo contemplado en el referido artículo 44 LJCA, tiene como finalidad evitar la litigiosidad entre Administraciones Públicas favoreciendo la resolución de conflictos que pudieran suscitarse entre Administraciones Públicas, en términos de composición

de los intereses públicos en juego, en la medida que las Administraciones Públicas tienen la consideración constitucional de sujetos servidores de los intereses generales y responsables de los servicios públicos y que constituye un *desideratum* constitucional que la eventual conflictividad entre ellas se resuelva con arreglo a los principios de legalidad, seguridad jurídica, eficacia, colaboración, concertación y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en los artículos 9.3, 103 y 106 de la Constitución.

En este sentido, procede significar que la supresión del recurso administrativo en los conflictos interadministrativos y la correlativa introducción del requerimiento potestativo previo a la interposición del recurso jurisdiccional, que se establece en el artículo 44 LJCA, resulta coherente con la naturaleza específica y singular que caracteriza a los litigios entre Administraciones Públicas, en que se enfrentan sujetos de Derecho Público que sirven con objetividad a los intereses generales, y en que resulta legítimo arbitrar mecanismos procedimentales para encauzar la resolución del conflicto interadministrativo.

5.2. Siguiendo con nuestro análisis debemos examinar los supuestos en los que hemos entendido que estábamos ante un litigio entre Administraciones públicas porque la Administración Pública actuaba ejerciendo potestades públicas, así en nuestra sentencia de 14 de noviembre 2016 (rec. de casación 2434/2016 ECLI:ES:TS:2016:5034) reconocimos que el Ayuntamiento no actuaba como un particular, sino investido de poder ante otra Administración, cuando venía a cuestionar precisamente que la Consejería de Obras Públicas se había extralimitado en sus competencias invadiendo las propias en materia de urbanismo, de ahí que le fuera de plena aplicación el artículo 44 LJCA.

En la sentencia de 18 de junio de 2020 (rec. de casación 3588/2019; ECLI:ES:TS:2020:1822) declaramos en relación con el régimen jurídico de las ayudas y subvenciones públicas, que cabe entender que existe un litigio entre Administraciones Públicas, a los efectos de la aplicación del artículo 44 LJCA «cuando la relación jurídica establecida entre la Administración otorgante de la subvención y la Administración beneficiaria de la misma, tenga como base un procedimiento subvencional en el que ambas Administraciones Públicas asumen una posición sustancial de sujetos activos que colaboran y cooperan para alcanzar los fines de interés general previstos en la resolución de otorgamiento de la subvención.

Específicamente, cabe considerar que concurren los presupuestos para entender que estamos ante un litigio entre Administraciones Públicas cuando ambas Administraciones actúan revestidas de las cualidades que caracterizan a las Administraciones Públicas y de la regulación del procedimiento subvencional se desprende que el otorgamiento de la ayuda pública está destinado a financiar actividades de las Administraciones Públicas o entidades u órganos públicos y quedan excluidos de su participación personas o entidades privadas, y tenga como objeto la ejecución de proyectos cuya realización y control ulterior se articule a través de convenios de colaboración suscritos entre ambas Administraciones, que establezcan el marco jurídico del conjunto de obligaciones a cuyo cumplimiento se comprometan ambas instituciones».

5.3. Sin embargo, hemos entendido que no estábamos ante un litigio entre Administraciones públicas porque la Administración Pública no actuaba ejerciendo potestades públicas en la sentencia de 28 de febrero de 2017 (rec. de casación 2465/2015; ECLI:ES:TS:2017:786), en la que entendimos que AENA actuaba en el procedimiento de expropiación en concepto de beneficiaria, no en calidad de Administración Pública, por lo que declaramos que no le era de aplicación el artículo 44 LJCA.

En la sentencia de 29 de septiembre de 2015 (rec. de casac. 2636/2013; ECLI:ES:TS:2015:4015) afirmamos que si bien el Ayuntamiento tenía «la condición de Administración expropiante, esto es, la titular de la potestad de expropiar que ejercita sobre el expropiado causándole la privación patrimonial de sus bienes o derechos, sin embargo, cuando no existe acuerdo sobre el justiprecio, la Administración expropiante y beneficiaria en este caso, acude ante el Jurado Provincial de Expropiación que es el órgano administrativo que tiene atribuida la competencia ante la falta de acuerdo de los interesados en el expediente expropiatorio, para fijar el justiprecio del bien o derecho expropiado (art. 32 de la LEF) por lo que en ese momento y expediente de justiprecio, expropiante y expropiado se sitúan en una situación de igualdad ante el Jurado de expropiación, carente la Administración de la posición de imperium que sí ostenta cuando ejercita frente al expropiado las potestades expropiatorias».

En la sentencia de 18 de junio de 2020 (rec. de casac. número 3588/2019; ECLI:ES:TS:2020:1822) hemos declaramos en relación con el régimen jurídico de las ayudas y subvenciones públicas, que «cuando el procedimiento de concesión de la subvención se realice de forma directa en régimen de concurrencia competitiva, en los términos del artículo 22 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones, en el que tanto

entidades públicas y privados participen en condiciones de igualdad, sin ostentar la Administración Pública eventual beneficiaria de la ayuda ninguna prerrogativa de poder público, entendemos que no cabe considerar la existencia de un litigio entre Administraciones Públicas, a los efectos de aplicación del artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

Por último, en la sentencia de 21 de mayo de 2024 (rec. de casación 4137/2021; ECLI:ES:TS:2024:2844) hemos sostenido que cuando el Servicio Andaluz de Empleo, -que es una Administración pública con la configuración legal de Agencia pública empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía-, impugna una liquidación de cuotas que le fueron practicadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su condición de empleador, correspondientes a los salarios de tramitación de unos trabajadores contratados como personal laboral no actúa como una Administración revestida de imperium, sino como sujeto responsable del ingreso de las cuotas de la Seguridad Social de los trabajadores a su servicio.

5.4.A continuación debemos examinar si estamos ante un litigio entre Administraciones públicas en los supuestos en los que se impugne una liquidación girada a una Administración Pública al amparo de una Ordenanza Fiscal por la que se aprueba la tasa por entrada de vehículos a través de aceras y calzadas, Ordenanza fiscal establecida por el Ayuntamiento en uso de su autonomía local.

La tasa grava el aprovechamiento del dominio público que efectúa la Universidad de las aceras y calzadas destinado al paso de vehículos desde la vía pública, a todo tipo de inmuebles, edificados o sin edificar. La Universidad cuando usa el dominio público local del Ayuntamiento no ejercer ninguna prerrogativa de poder público, por tanto, no estamos ante un litigio entre Administración. La Administraciones en este caso ocupada en la relación jurídica una posición semejante a la de un particular.

SEXTO.-Recurso de apelación en los litigios entre Administraciones.

El artículo 81.2.c) LJCA establece que serán siempre susceptibles de apelación las sentencias que resuelvan litigios entre Administraciones públicas, sin que entre en juego la cuantía o *summa gravaminis* de 30.000 euros establecida con carácter general para el acceso al recurso de apelación.

La finalidad de la imposición de una *summa gravaminis* de 30.000 euros para acceder al recurso de apelación con carácter general la encontramos en la propia Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa cuando afirma que:

«El nuevo recurso de apelación ordinario contra las sentencias de los Juzgados no tiene, sin embargo, carácter universal. No siendo la doble instancia en todo tipo de procesos una exigencia constitucional, ha parecido conveniente descargar a los Tribunales Superiores de Justicia de conocer también en segunda instancia de los asuntos de menor entidad, para resolver el agobio que hoy padecen. Sin embargo, la apelación procede siempre que el asunto no ha sido resuelto en cuanto al fondo, en garantía del contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva, así como en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, en los litigios entre Administraciones y cuando se resuelve la impugnación indirecta de disposiciones generales, por la mayor trascendencia que «a priori» tienen todos estos asuntos».

Sin embargo, la apelación procede siempre en los litigios entre Administraciones por la mayor trascendencia que «a priori» tienen todos estos asuntos, pero el concepto de litigios entre Administraciones Públicas es un concepto técnico jurídico que viene establecido en el artículo 44 LJCA.

Además de lo anterior, hemos de tener en cuenta que el supuesto a que se refiere el artículo 81.2.c) de la LJCA, que reconoce la admisibilidad del recurso de apelación siempre que se impugnen sentencias que resuelvan litigios entre Administraciones públicas, constituye una excepción a la regla general del artículo 81.1 LJCA que no admite el recurso de apelación en los asuntos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros, por lo que, como excepción debe interpretarse en un sentido técnico jurídico estricto, entendiendo que litigio entre Administraciones públicas es el que se da cuando se enfrentan en el proceso dos Administraciones públicas en cuanto tales, sin que sea posible ampliar el ámbito de aplicación de la expresión de litigio entre Administraciones públicas a aquellos casos en los que una de ellas no actúa como tal, sino como sujeto desprovisto de facultades de *imperium*, como sucede con la Universidad, que en este caso actúa como particular en cumplimiento de sus obligaciones tributarias [vid. la sentencia de 21 de mayo de 2024 (rec. de casación 4137/2021; ECLI:ES:TS:2024:2844)].

SÉPTIMO.- Jurisprudencia que se establece.

Atendiendo a lo hasta aquí expuesto, y conforme ordena el artículo 93.1 LJCA, procede fijar la siguiente interpretación de los artículos 44 y 81.2.c) LJCA.

Solo los litigios que quepan dentro de la definición legal de litigios entre Administraciones públicas del artículo 44 LJCA serán susceptibles de recurso de apelación sin que entre en juego la cuantía o *summa gravaminis* de 30.000 euros establecida con carácter general para el acceso al recurso de apelación, en consecuencia, solo aquellas sentencias que resuelvan litigios entre Administraciones públicas cuando actúen en ejercicio de facultades de *imperium* con exclusión de los litigios en los que actúen como un particular desprovisto de esas potestades serán susceptibles de recurso de apelación en todo caso.

OCTAVO.- Resolución del recurso de casación y de las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso de instancia.

8.1. La aplicación al caso de autos de la doctrina jurisprudencial expresada determina que ha lugar al recurso de casación, toda vez que la sentencia recurrida es contraria a jurisprudencia que acabamos de establecer.

8.2. Procede anular y casar la sentencia recurrida, e inadmitir el recurso contencioso-administrativo promovido por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón contra la sentencia dictada el 23 de julio de 2021 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 21 de Madrid en el procedimiento ordinario 411/2020, al no tratarse de un litigio entre administraciones públicas y no alcanzar ninguna de las liquidaciones la suma de 30.000 euros.

NOVENO.- Pronunciamiento sobre costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no haber mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación. Respecto de las generadas en la instancia, cada parte abonará las suyas y las comunes por mitad, de conformidad con el artículo 139.1 LJCA, habida cuenta de las dificultades jurídicas que la cuestión jurídica suscitaba como evidencia la admisión del recurso de casación.

F A L L O

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 sentados en el fundamento jurídico séptimo de esta sentencia.

2º) Haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Universidad Complutense de Madrid contra la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2022 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sentencia que se casa y anula.

3º) Inadmitir el recurso de apelación n.º 1004/2021 interpuesto por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón contra la sentencia dictada el 23 de julio de 2021 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 21 de Madrid en el procedimiento ordinario 411/2020.

4º) No hacer imposición de las costas procesales, ni de las de esta casación, ni las causadas en la instancia.

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

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).