

**Sentencia de la Sala tercera de 29 de abril de 2021 (rec.4/2020)**

Impugnación contenida Acta de Inspección. Ausencia de legitimación.

---

**Encabezamiento**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Sexta**

**Sentencia núm. 579/2021**

Fecha de sentencia: 29/04/2021

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 4/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/04/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño

Procedencia: CONSEJO GRAL.PODER JUDICIAL

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Rosario Maldonado  
Picón--

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 4/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Rosario Maldonado  
Picón--

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Sexta**

**Sentencia núm. 579/2021**

Excmos. Sres.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D. Eduardo Espín Templado

D. José Díaz Delgado

En Madrid, a 29 de abril de 2021.

Esta Sala ha visto el presente recurso contencioso-administrativo número 4/2020, formulado por Doña Petra, bajo la dirección letrada de D. Pablo Manuel Simón Tejera, contra la Resolución de fecha 31 de octubre de 2019, dictada por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial en el Expediente número NUM000; habiendo sido parte recurrida la Administración General del Estado, debidamente representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO:** Doña Petra presentó, ante esta Sala tercera del Tribunal Supremo, escrito iniciador de recurso contencioso-administrativo contra la <<resolución de fecha 31 de octubre de 2019, dictada por la Comisión Permanente del Consejo General Poder Judicial en el Expediente número NUM000, por la que se acuerda la inadmisión del recurso de alzada formulado por esta parte contra la desestimación presunta de nuestra solicitud de 13 de diciembre de 2017 presentada ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, obrante a los folios 28-44 del expediente>>.

**SEGUNDO:** Admitido a trámite el recurso y, tras recibir el expediente administrativo, se concedió plazo para deducir demanda. La parte recurrente hace una pormenorizada relación de los hechos y defiende, en síntesis: <<[...] 1. Respecto de la inadmisibilidad del recurso de alzada. La resolución recurrida sostiene que la recurrente carece de la condición de interesada *ex artículo 4, apartado b ) o c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, en adelante LPACAP, por lo que inadmite el recurso de alzada. Pues bien, entiende esta parte que, con apoyo en los mismos argumentos expuestos en la resolución recurrida, la solución a nuestra petición debió ser la admisión del recurso de alzada y dar una respuesta a lo que constituía su objeto, bien eliminando el párrafo o bien incorporando formalmente al informe de la inspección la disconformidad de la recurrente con el contenido del particular referido a ella. 2. Las consideraciones contenidas en el acta de inspección no se compadecen con la realidad. 3. Derecho de defensa de mi mandante. [...] la administración recurrida, con el argumento de que las actas de inspección no causan estado y que los funcionarios del órgano judicial no son sus destinatarios, o que no se concretaba el derecho afectado, no dio respuesta alguna a la petición inicial y negó su legitimación en el recurso de alzada, impidiendo a mi mandante toda posibilidad de reacción y defensa, circunstancia que le ha impelido a impetrar el auxilio judicial.>>

Acaba solicitando que se <<dicte sentencia por la que, estimando el presente recurso: 1º.- Declare nulo y contrario a Derecho la resolución de fecha 31 de octubre de 2019, dictada por la Comisión Permanente del Consejo General Poder Judicial en el Expediente número NUM000, por la que se acuerda la inadmisión del recurso de alzada formulado por esta parte contra la desestimación presunta de nuestra solicitud de 13 de diciembre de 2017 presentada ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, y, en su consecuencia, revocar y anular el citado acuerdo por ser contrario a derecho. 2º. Que, entrando a conocer sobre el fondo de la impugnación originaria, se ordene la eliminación en el acta de inspección de las imputaciones objeto de este recurso o se incorpore su disconformidad. [...]>>

**TERCERO:** La Administración del Estado recurrida interesaba la desestimación del recurso, en su escrito de contestación a lo interesado de contrario al considerar que: << La demandante, funcionaria interina del Cuerpo de Auxilio Judicial, plantea un atípico recurso ante esa Sala. Creemos que el informe al recurso de alzada emitido por el Presidente del TSJ de Castilla-La Mancha centra perfectamente la cuestión [...] 5. La citada funcionaria presentó un escrito ante esta Presidencia discrepando de dichas consideraciones e interesando en conjunto que se Visen, escrito que no mereció más respuesta de esta Presidencia por considerar en el contexto de una labor de gran carga de trabajo que carecía cualquier legitimación para-interesar rectificaciones de un informe de una visita de inspección. 6. Ahora interpone recurso de alzada contra la desestimación por silencio administrativo de dicho petición. 7. A juicio de esta Presidencia el recurso merece la más absoluta desestimación [...]>>.

**CUARTO.-** Fijada la cuantía en indeterminada, y habiéndose recibido el recurso a prueba, se practicó la propuesta y admitida, con el resultado obrante en autos. Se llevó a cabo el trámite final de conclusiones, en el que cada parte formuló las suyas, insistiendo en lo interesado en los respectivos escritos de demanda y contestación; Concluso el recurso, se fijó para su deliberación, votación y fallo, el día veintidós de abril de dos mil veintiuno, fecha en la que se celebró con observancia de las formalidades legales esenciales.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO:** El presente recurso se interpone contra el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 31 de octubre de 2019 por el que se inadmite el recurso de alzada interpuesto contra solicitud de rectificación del informe emitido por el Presidente del TSJ de Castilla-La Mancha con ocasión de la visita de inspección cursada al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Tarancón (Cuenca) el día 13 de diciembre de 2017.

**SEGUNDO:** A los efectos de la resolución del presente recurso, resulta útil reproducir el informe al recurso de alzada emitido por el Presidente del TSJ de Castilla-La Mancha:

<<1. Por esta Presidencia se giró visita de inspección en fecha 13 de diciembre de 2017 al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Tarancón (Cuenca) de acuerdo con la programación de visitas prevista para dicho año aprobada debidamente por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial y previa conformidad del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial.

2. En dicho informe se constató la situación del órgano judicial a juicio de esta Presidencia y se hacían las valoraciones y observaciones que se consideraban

pertinentes de toda índole en relación con los diferentes aspectos concernidos en el funcionamiento del precitado órgano judicial, remitiéndose informe al órgano judicial concediéndole de acuerdo con el protocolo establecido para estos casos, la posibilidad de hacer alegaciones a la Juez titular del órgano judicial, y remitiéndose el informe tras no hacer observaciones a la Jefatura del Servicio de Inspección a los efectos oportunos.

3. Ciertamente uno de los aspectos objeto de observación y conocimiento de la visita de inspección y en modo alguno desdeñable a la vista del contenido del informe es el concerniente a la plantilla de personal de la oficina judicial. En este tipo de órganos judiciales es muy habitual que se detecten problemas y disfunciones en ese ámbito y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Tarancón presentaba como se advierte en el informe indudables anomalías y disfunciones.

4. Es verdad que en el documento se hicieron diversas observaciones que se refieren en concreto a la funcionaria que ahora interpone el recurso de alzada. En concreto es cierto también que se indicó literalmente, y en el del conjunto del análisis de la situación de la oficina judicial que "Por lado, la funcionaria del Cuerpo de Auxilio Judicial interina D<sup>a</sup> Petra es persona que incurre en gran por bajas laborales y además es poco dispuesta a colaborar en el Juzgado labores que no sea de interpretación estricta tarea de sus funciones que siempre es, restrictiva cuando en los mixtos con plantilla reducida lo habitual es que los funcionarios del de Auxilio Judicial se involucren ayudando todo lo posible en la oficina por lo que se interesa se supervise estrictamente su labor y se dé a la Gerencia Territorial de sus bajas a los efectos oportunos."

5. La citada funcionaria presentó un escrito ante esta Presidencia discrepando de dichas consideraciones e interesando en conjunto que se Visen, escrito que no mereció más respuesta de esta Presidencia por considerar en el contexto de una labor de gran carga de trabajo que carecía cualquier legitimación para-interesar rectificaciones de un informe de una visita de inspección.

6. Ahora interpone recurso de alzada contra la desestimación por silencio administrativo de dicho petición.

7. A juicio de esta Presidencia el recurso merece la más absoluta desestimación por las siguientes razones:

- La visita de inspección es un medio de control y seguimiento de la evolución del órgano judicial que entra en las facultades más importantes de las Presidencias de los Tribunales Superiores de Justicia para velar por el correcto funcionamiento de los órganos judiciales del ámbito del Tribunal pero por sí misma ni la actuación desarrollada por el Presidente/a y por el equipo de inspección, en nuestro caso integrado por el Presidente y el Secretario de Gobierno, encaja en la categoría de los actos administrativos definitivos, susceptibles de generar efectos a los interesados, y por ello merecedores de generar efectos desfavorables en su esfera jurídica de determinada o determinadas personas.

- Por otro lado, los informes que se emiten en principio no causan estado, son como su propio nombre indica, documentos o actuaciones que se elevan al órgano de gobierno del Poder Judicial y su Servicio de Inspección para tener constancia de las conclusiones y consideraciones, así como propuestas que en relación con el órgano judicial se consideran pertinentes.

- Los destinatarios de los informes son los órganos superiores a la Presidencia en el ámbito de actuación objeto de la inspección, Servicio de Inspección y Consejo General del Poder Judicial y el titular del órgano pacía!, todo lo más los órganos administrativos relacionados con el funcionamiento del órgano judicial u otros que tienen competencia en cuanto se les dirijan propuestas, indicaciones, o peticiones, pero no en ningún caso los funcionarios del órgano judicial.

- Las consideraciones sobre el funcionamiento de la plantilla se dirigen a los titulares del órgano judicial y en su caso de la dirección procesal del mismo -en este caso la Juez titular y la LAJ- con una serie de consideraciones, prevenciones u orientaciones para mejorar el funcionamiento, como en el texto del informe se infiere claramente. En ese sentido deben considerarse las observaciones realizadas sobre la funcionaria que interesa la rectificación ante cuyo silencio ahora recurre en alzada.

- Por consiguiente, la funcionaria interesada carece de interés en relación con la rectificación de unas consideraciones que a ella no se dirigen, que en todo caso tienen por destinatarios a la Juez y a la LAJ del órgano judicial y están enfocadas a mejorar el funcionamiento del órgano judicial. Siendo así que por otro lado, tampoco pasan de ser comentarios o referencias producto de la observación de la realidad cotidiana del órgano judicial que la Presidencia no se ha inventado sino que se infieren de los contenidos del informe sobre la plantilla que fue remitido con carácter previo a la visita y de las consideraciones que tanto la dirección judicial como procesal funcional -LAJ- efectuaron a esta Presidencia y no constituyen ningún acto de tipo desfavorable sobre la esfera de derechos de la interesada sino una serie de consideraciones tendentes a reforzar" el control de la actividad de una funcionaria en un contexto crítico de funcionamiento de un órgano judicial por sus superiores inmediatos y máxime cuando la observación de su actuación y cometidos contrastaba con la de otros funcionarios y con los cometidos que se desarrollan en la práctica en muchos órganos judiciales de nuestro Tribunal Superior de Justicia. Consideramos que el recurso debe rechazarse primero por falta de legitimación en relación con una petición que hace en un informe de visita de inspección que a ella no va dirigido y por otro lado porque las consideraciones a ella referidas no contienen ningún acto o actuación administrativa con efectos en su esfera que sea susceptible de impugnación.>>

**TERCERO:** Sostiene el Abogado del Estado que <<el recurso debe rechazarse primero por falta de legitimación en relación con una petición que hace en un informe de visita de inspección que a ella no va dirigido y por otro lado porque las consideraciones a ella referidas no contienen ningún acto o actuación administrativa con efectos en su esfera que sea susceptible de impugnación.>>

**CUARTO:** El Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ inadmitió el recurso por falta de legitimación activa con base a los siguientes argumentos:

"Tercero.- El acuerdo impugnado, como resulta del expediente e indica la propia recurrente en su escrito de recurso, es la desestimación presunta de su solicitud de aclaración del informe emitido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 13 de diciembre de 2017, con ocasión de la visita de inspección cursada al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Tarancón (Cuenca) en el que prestaba servicios la recurrente.

Tras la citada visita de inspección se elabora un informe en el que se constata la situación general del juzgado En dicho informe se ponen de manifiesto una serie de

observaciones con relación a la sección civil del órgano y en particular respecto a los/as funcionarios/as del cuerpo de auxilio judicial.

Atendida la naturaleza del acto impugnado y de las circunstancias concurrentes en la recurrente, que no es la destinataria del informe elaborado tras la visita de inspección, resulta procedente determinar, como presupuesto, si concurre en ella la condición de interesada de conformidad con el *art. 4, apartados b ) o c), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC )*, esto es, de titular de un derecho que pueda resultar afectado, o más técnica y propiamente de un interés legítimo y directo, individual o colectivo, que es la base de la legitimación, en este caso para recurrir, y cuestión previa que este órgano constitucional ha de examinar de oficio, de conformidad con los *art. 116.b ) y 119.3 de dicha Ley* .

Para apreciar el requisito de la legitimación en una determinada persona física o jurídica, es preciso, salvo en los excepcionales supuestos en los que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de una acción pública, que exista un interés legítimo individual en la pretensión ejercitada, que debe ser identificado en la interposición de cada recurso. Así, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, "implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto", como declara la jurisprudencia ( *SSTS de 13 de diciembre de 2005, recurso 120/2004* , y *20 de marzo de 2012, recurso 391/2010* ) para el recurso jurisdiccional, doctrina que resulta aplicable al recurso en vía administrativa.

La *sentencia de fecha 2 de junio de 2014 (dictada en el recurso 41/2013 )* señala que: "(...) la condición de interesado en cuanto titular de intereses legítimos afectados por las resoluciones cuya nulidad se postula viene siendo identificada por la jurisprudencia con la persona para la que derivan beneficios o perjuicios actuales o futuros, pero ciertos, del acto impugnado, de manera que la anulación pretendida produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento" [por todas, *sentencias de esta Sala de 10 de diciembre de 2008 (recurso de casación no 2714/2004 )*; *20 de julio de 2005 (recurso de casación no 2037/2002 )*; *7 de noviembre de 2011 (RCA no 241/2010 )*; *7 de mayo de 2012 (RCA n° 329/2011 )* y *12 de noviembre de 2012 (recurso de casación n° 1817/2009 )*].

De igual manera, la *sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2018 (recurso 647/2017 )* ha declarado que "el interés legítimo al que se refiere el *artículo 24.1 CE* , y también el *artículo 19 de la Ley jurisdiccional* , equivale a una titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta". Por su parte, la reciente *STS de 28 de enero de 2019 (recurso 4580/2017 )* reitera esta doctrina y señala que "la clave para la determinación de la concurrencia de interés legítimo, a efectos de impugnar la resolución dictada en vía administrativa, debe examinarse a la

luz de si la acción dirigida a la impugnación de la sanción impuesta puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera jurídica, que se plasme en un interés real". En suma, la jurisprudencia define el interés legítimo, base de la legitimación procesal como "la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta". Y, en definitiva, la legitimación no ampara el puro interés por la legalidad, salvo en los limitados casos de la acción popular, porque, en ese supuesto, se estaría privando de toda efectividad real al criterio de la legitimación previsto en el *artículo 19 de la Ley 29/1998* y en el *artículo 4 de la Ley 39/2015*, ni comprende un interés frente a agravios potenciales o futuros.

Cuarto.- La aplicación de estas consideraciones al caso enjuiciado impide apreciar en la recurrente un interés legítimo y directo que pueda resultar afectado por la decisión adoptada, pues, además de no justificarlo mínimamente, no es apreciable atendida la naturaleza de la resolución impugnada y que como de forma acertada refiere el informe antes transcrito las consideraciones que se consignan en el informe de inspección no contienen ningún acto o actuación administrativa con efectos en su esfera que sea susceptible de impugnación".

**QUINTO:** Establece el *artículo 176 de la LOPJ* que: <<1. La inspección comprenderá el examen de cuanto resulte necesario para conocer el funcionamiento del Juzgado o Tribunal y el cumplimiento de los deberes del personal judicial, atendiendo especialmente a las exigencias de una pronta y eficaz tramitación de todos los asuntos>>.

Por su parte el art. 177 señala que <<1. El Juez o Magistrado que realice la inspección redactará un informe que elevará a quien la hubiere decretado.

2. De las visitas de inspección se levantará acta, en que se detallará el resultado de aquélla, y de la que se entregará copia al Juez o Presidente del órgano jurisdiccional inspeccionado. Estos, con respecto a dicha acta, podrán formular las correspondientes observaciones o precisiones y remitirlas a la Autoridad que hubiere ordenado la práctica de la inspección, dentro de los diez días siguientes.

3. El Presidente de la Sala de Gobierno, a la que, en su caso, se dará cuenta, adoptará, a la vista del informe, cuando proceda, las medidas que estime convenientes dentro de sus atribuciones, y, cuando no tuviere competencia para resolver, propondrá al Consejo General del Poder Judicial lo que considere procedente. La comunicación al Consejo General se hará por conducto de su Presidente. El Consejo General adoptará por sí mismo las medidas que procedan, cuando hubiere ordenado la inspección>>.

**SEXTO:** De la anterior regulación se infiere que el acta de inspección, constituye un documento dirigido a conocer el funcionamiento del Juzgado o Tribunal y el cumplimiento de los deberes del personal judicial, que debe ser puesto en conocimiento del Juez o Presidente del órgano jurisdiccional inspeccionado, que podrá formular las correspondientes observaciones o precisiones y remitirlas a la Autoridad que hubiere ordenado la práctica de la inspección, esto es, se trata de un documento al que sólo pueden realizar alegaciones el titular del órgano inspeccionado, pero no, como ocurre en el presente caso, los integrantes de la plantilla del mismo, aunque aparezcan expresamente mencionados.

Esta conclusión no significa dejar desprotegidos los intereses de aquellos que

aparecen mencionados con un juicio o valoración negativa, dado que el acta de inspección sólo les afectará y contra tales medidas podrán reaccionar, cuando como consecuencia del mismo, se adopten las medidas concretas en el ámbito de sus atribuciones, medidas que no constan se hayan adoptado en el presente caso.

En definitiva, lo que pretende la partes es tratar de corregir una apreciación meramente objetiva, la reiteración de bajas laborales y una subjetiva, la ausencia de colaboración en tareas distintas de las normativamente atribuidas, que tienen carácter interno y que no han dado lugar a ningún acto que afecte a la esfera jurídica de la recurrente.

**SÉPTIMO:** De conformidad con lo establecido por el *artículo 139.1 de la LJCA* , no se entiende procedente la imposición de las costas procesales.

## **FALLO**

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

Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo número 4/2020, formulado por Doña Petra, contra la Resolución de fecha 31 de octubre de 2019, dictada por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial en el Expediente número 380/201; sin imposición de costas.

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

Así se acuerda y firma.