

## **La incongruencia por exceso y por defecto y la falta de motivación no son causas que fundamenten un recurso extraordinario de revisión contra actos firmes**

**No ha lugar a la impugnación deducida contra el acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ que inadmitió el recurso de revisión planteado, confirmando la actuación de la Unidad de Atención al Ciudadano en respuesta a la queja presentada por la inactividad de un juzgado de ejecuciones sobre un certificado para la cancelación de antecedentes penales.**

Basa el Tribunal su fallo en que los motivos aducidos por el actor -la incongruencia por exceso y por defecto y la falta de motivación- no son causas que fundamenten la revisión de actos firmes, conforme a lo previsto en el art. 125 de la Ley 39/2015.

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección 6.ª**

#### **Sentencia 1210/2023, de 02 de octubre de 2023**

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 109/2022

Ponente Excmo. Sr. CELSA PICO LORENZO

En Madrid, a 2 de octubre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo n.º 109/2022, seguido en esta Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, interpuesto por don Luis Alberto, representado por la procuradora doña Rocío Arduán Rodríguez y defendido por el letrado don Dionisio Negueruela Jiménez, contra el acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 26 de enero de 2022 que inadmitió su recurso extraordinario de revisión n.º 602/2021 contra el adoptado, también por la citada Comisión Permanente, el 17 de noviembre anterior, desestimatorio del recurso de alzada n.º 487/2021 interpuesto, a su vez, contra la comunicación de la Unidad de Atención Ciudadana del Consejo General del Poder Judicial de 21 de julio de 2021, recaída en el expediente de queja n.º 026929/2021A01.

Ha sido parte demandada el Consejo General del Poder Judicial, representado y defendido por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excmo. Sra. D.ª Celsa Pico Lorenzo.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Por resolución de 26 de enero de 2022, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial acordó:

"Inadmitir el recurso extraordinario de revisión núm. 602/2021 formalizado por Luis Alberto en relación con el acuerdo de esta Comisión Permanente, adoptado en su reunión del día 17 de noviembre de 2021, en virtud del cual se desestima el recurso de alzada núm. 487/2021 interpuesto por el recurrente contra la comunicación de la Unidad de Atención Ciudadana del Consejo General del

Poder Judicial, de fecha 21 de julio de 2021, recaída en el expediente de queja núm. 026929/2021A01".

SEGUNDO.- Notificada a don Luis Alberto, por escrito de 15 de febrero de 2022, solicitó a esta Sala la designación de profesional de turno de oficio a fin, dijo, de redactar el recurso y pedir la responsabilidad patrimonial al Consejo General del Poder Judicial conforme al artículo 296 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, subsidiariamente, del Ministerio de Justicia conforme a los artículos 292, 293 y 296 del mismo texto legal.

TERCERO.- Recibida del Colegio de Abogados y de Procuradores de Madrid la designación de profesionales de los del turno de oficio de Justicia Gratuita para la defensa y representación del recurrente, por diligencia de ordenación de 4 de mayo de 2022 se concedió a la procuradora designada, doña Rocío Arduán Rodríguez, el plazo de dos meses para la interposición del recurso.

CUARTO.- Por escrito de 26 de mayo de 2022, la procuradora doña Rocío Arduán Rodríguez, en la representación que ostenta del recurrente, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el citado acuerdo, y, admitido a trámite, se requirió al Consejo General del Poder Judicial la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción.

QUINTO.- Recibido, se tuvo por personada a la Administración demanda y se hizo entrega a la procuradora Sra. Arduán Rodríguez, a fin de que dedujera la demanda. Trámite evacuado por escrito presentado el 11 de julio de 2022 en el que, después de exponer los hechos y fundamentos que estimó pertinentes, suplicó a la Sala que:

"tenga por formulada la DEMANDA contra la Resolución dictada con el número de Recurso 602/21 dimanante del Recurso 487/21 de expediente 26929/2021A01 del CGPJ, con estimación del presente recurso de contencioso administrativo, se anule la misma, admitiendo el Recurso de revisión interpuesto."

SEXTO.- El Abogado del Estado, en virtud del trámite conferido por diligencia de ordenación de 15 de julio de 2022, contestó a la demanda por escrito de 8 de septiembre siguiente en el que solicitó la desestimación del recurso y la confirmación íntegra, dijo, del acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial impugnado, "con los demás pronunciamientos legales".

SÉPTIMO.- Por decreto de 14 de septiembre de 2022 se tuvo por contestada la demanda por el Abogado del Estado y se fijó la cuantía del recurso en indeterminada.

OCTAVO.- Declaradas conclusas las actuaciones, mediante providencia de 12 de julio de 2023 se señaló para votación y fallo el día 28 de septiembre de 2023, fecha en que tuvo lugar el acto, y se designó Magistrada Ponente a la Excm. Sra. doña Celsa Pico Lorenzo.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- Planteamiento del recurso contencioso-administrativo.

La representación de don Luis Alberto interpone recurso contencioso administrativo contra el acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial que en su reunión del 29 de diciembre de 2021, inadmitió el recurso extraordinario de revisión n.º 602/2021 interpuesto por aquel contra el anterior acuerdo de la Comisión Permanente de 17 de noviembre de 2021, desestimatorio de su recurso de alzada n.º 487/2021. Esta desestimación supuso la confirmación de la actuación de la Unidad de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial en respuesta a la queja del Sr. Luis Alberto que dio lugar al expediente n.º 026929/2021A01.

El Sr. Luis Alberto sostenía en su recurso extraordinario de revisión que la Comisión Permanente había incurrido en incongruencia por exceso y por defecto. Reprochaba al acuerdo de 17 de noviembre de 2021 falta de motivación por la transcripción de formularios. Además, alegaba la sospecha de maquinación fraudulenta de la Letrada Jefe de la Sección de Recursos del Consejo General del Poder Judicial a la que imputaba "declaraciones prevaricatorias" y engaño por sus declaraciones incorrectas sobre la LAPCAP tras haber iniciado 22 denuncias.

La queja del Sr. Luis Alberto a la que respondió la Unidad de Atención al Ciudadano en la comunicación sobre la que versó la alzada 487/2021 se refería a la inactividad del juzgado de ejecuciones número 2 de Madrid (sic) sobre un certificado para la cancelación de antecedentes penales refiriéndose a los archivos:

a.) EXPED. CGPJ 26929/2021A01 - AUC

b.) EXPED. CGPJ 42328/2020A01 - AUC

La Comisión Permanente en su acuerdo de 17 de noviembre, rechazó las pretensiones del Sr. Luis Alberto con base en el informe del Promotor de la Acción Disciplinaria:

"III En su recurso, DON Luis Alberto -que en el presente año ya ha interpuesto un total de quince quejas- formuló la que dio principio al expediente de la UAC, impugnando el acuerdo final en el que se le comunicaba al interesado que lo que planteaba había sido resuelto en otro expediente, debiéndose estar a lo acordado. Incluso la resolución impugnada recuerda que en aquel supuesto no se concretaron los datos necesarios para llevar a cabo una indagación sobre la cuestión que, de forma genérica, se planteaba."

El Acuerdo de 26 de enero de 2002 inadmite el recurso con cita de la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional acerca de los límites del recurso de revisión. Añade que:

"De las alegaciones del escrito del recurrente no podemos concluir la existencia de un error de hecho en la apreciación de los hechos denunciados, por virtud de los documentos incorporados al expediente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125.1 de la Ley 39/2015, dado que la decisión adoptada se basó en los propios hechos que derivan de aquel; la interpretación divergente que pretende hacer valer el recurrente sobre el contenido jurisdiccional o no de los pretendido, no posibilita apreciar la existencia, en el presente supuesto, de un error de hecho, apto, además, para alterar el contenido y alcance de la resolución que se recurre, lo que debe conllevar la inadmisión del recurso de revisión interpuesto."

SEGUNDO.- La demanda de don Luis Alberto.

En los tres folios de la demanda, tras una sucinta exposición de los antecedentes y de los presupuestos procesales, invoca el artículo 24 CE al entender que la resolución administrativa carece de motivación y vulnera el derecho a la tutela judicial.

TERCERO.- La contestación del Abogado del Estado.

El Abogado del Estado pide la desestimación del recurso porque considera que el recurso extraordinario de revisión inadmitido por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial no se fundamentó en ninguna de las causas previstas en el artículo 125 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Cita amplia jurisprudencia sobre el particular.

CUARTO.- Una consideración previa. Reiteración de lo dicho en la STS de 3 de julio de 2023, recurso ordinario 419/2022.

En el caso de autos nos encontramos con que el expediente consta de una serie de hojas numeradas del 1 al 27, que afirma contener:

" EXPEDIENTE DE RECURSO

Asunto:

Recurso núm.: 0602/2021

Clase: Extraordinario de revisión

Recurrente: Luis Alberto

Órgano Acuerdo recurrido: Comisión Permanente del CGPJ. Sección de Recursos

Fecha Acuerdo recurrido: 17/11/2021

Objeto: Desestimación del recurso de alzada 487/21"

Y otra serie de hojas numeradas del 1 al 21, que afirma contener:

" EXPEDIENTE DE RECURSO

Asunto:

Recurso núm. 0487/2021

Clase: Alzada

Recurrente: Luis Alberto

Órgano Acuerdo recurrido: Promotor de la Acción Disciplinaria. Unidad de Atención Ciudadana, Promotor de la Acción Disciplinaria. Unidad de Atención Ciudadana

Fecha Acuerdo recurrido: 29/06/2021, 21/07/2021

[...]"

Similar contenido tiene el CD denominado expediente digital 1654548 en cuya página 1 figura como aparente índice el siguiente contenido:

Este Tribunal en fecha reciente, STS de 3 de julio 2023, en que la parte demandada también era el CGPJ, recordó que se había pronunciado en varias ocasiones, unas referidas a la Administración Local y otras a la Administración General del Estado, sobre el expediente administrativo y el deficiente modo de presentación mediante el amontonamiento de hojas que se produce cuando se escanean documentos (entre otras SSTs 15 de marzo de 2021, 24 de junio de 2021, recurso casación 1559/2020, 14 de diciembre de 2021, recurso ordinario 112/2020, 6 de julio de 2022, recurso casación 6577/2020) aunque la Administración remitente lo denomine "expediente digital".

Una transformación de documentos en formato papel a un formato digital no es simplemente proporcionar una imagen escaneada. sino que la imagen ha de poder identificarse para su eficaz y rápida consulta mediante el correspondiente índice.

Conviene recordar que el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución administrativa, o en el caso de impugnación de disposiciones generales, los antecedentes de aquellas

El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Añade que, cuando en virtud de una norma -en lo que a la jurisdicción contencioso administrativa concierne el artículo 48 LJCA-, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad. El que pueda editarse un documento no significa que pueda ser mutado.

El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, aunque los tribunales de justicia en demasiados casos para no causar perjuicios al ciudadano acepten los expedientes remitidos por las Administraciones sin el precitado índice como aquí acontece. No puede reputarse índice al simple enumerado de documentos que al referirse a los recursos ni siquiera distingue el de alzada del de revisión, lo que es esencial en un índice.

Ha de insistirse en que la exigencia legal del índice resulta no solo razonable sino también por cuestión de diligencia y eficacia a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante.

Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico o de la Administración digital ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato. Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir, al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas (un ejemplo el código electrónico COVID-19 Derecho Europeo y Estatal del Boletín Oficial del Estado y los demás códigos electrónicos editados por el Boletín Oficial del Estado, otro ejemplo es la Memoria del Tribunal Supremo 2022, recientemente repartida a los Magistrados en un dispositivo pen drive).

Tal situación no se cumple en el expediente remitido por el Consejo General del Poder Judicial en un CD sin índice que denomina digital en el encabezado de las hojas y cuyo contenido en distintos apartados responde a el pantallazo más arriba reflejado.

En lugar del modo de presentación al que debe responder un expediente digital lo que facilita la consulta, se ha confeccionado bajo el modo amontonamiento, es decir mediante un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original, impidiendo así la búsqueda ágil que es el objetivo último no solo de la Administración digital sino de la Administración de Justicia.

No se trata solo de que el Ministerio de Justicia cree un Espacio Digital como la solución tecnológica que la Dirección General de Transformación Digital pone a disposición de la Administración de Justicia para acceder al servicio de acceso remoto seguro a la información y resto de soluciones que se usan en las distintas sedes judiciales. Es preciso que los expedientes administrativos cumplan los parámetros necesarios para una consulta ordenada, rápida y eficiente. El remitido por el Consejo General del Poder Judicial no es uno de ellos.

Y no está de más recordar lo dicho en el fundamento octavo de la STS de 8 de mayo de 2015, recurso 422/2014 respecto a que:

"es el Juez quien tiene la última y definitiva palabra tanto sobre el contenido e integración del expediente como sobre su ordenación y confección."

QUINTO.- El juicio de la Sala. La desestimación del recurso contencioso-administrativo al igual que aconteció con el recurso 54/2022 fallado por sentencia de 26 de enero de 2023, recurso de alzada 486/2021 *al que se refiere el quejoso en el otrosí primero de su escrito de 11 de octubre de 2021.*

El recurso debe ser desestimado porque la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial actuó correctamente al inadmitir el recurso extraordinario de revisión planteado por el Sr. Luis Alberto.

Debemos reiterar que la controversia suscitada por este recurso contencioso-administrativo versa, precisamente, sobre ese extremo: si la inadmisión acordada fue conforme a Derecho. Y no hay duda de que lo fue porque los motivos aducidos por el Sr. Luis Alberto --la incongruencia por exceso y por defecto y la falta de motivación del acuerdo de 17 de noviembre de 2021-- no son causas que fundamenten la revisión de actos firmes.

Tal como explican el propio acuerdo recurrido como la contestación a la demanda, el de revisión es un recurso extraordinario cuya viabilidad depende de que se den los requisitos previstos en el artículo 125 de la Ley 39/2015. Su repaso pone de manifiesto sin dificultad que no concurrían en este caso.

Así, el Sr. Luis Alberto no puso de relieve la existencia de error de hecho que resultara de los documentos obrantes en el expediente, ni que hubieran aparecido otros de valor esencial que manifestaran error en el acuerdo de 17 de noviembre de 2021. Tampoco acreditó que la Comisión Permanente hubiera resuelto bajo la influencia esencial de documentos o testimonios declarados falsos por sentencia firme. En fin, no apuntó que la decisión cuestionada se debiera a prevaricación, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible declarada como tal por sentencia firme.

Y no hay duda de que, efectivamente, la jurisprudencia de la Sala y la del Tribunal Constitucional insisten en que el carácter extraordinario del recurso elegido por el Sr. Luis Alberto obliga a interpretar y aplicar estrictamente las causas que pueden dar lugar al mismo, que es lo que ha hecho, correctamente, la Comisión Permanente.

Por tanto, procede desestimar el presente recurso contencioso-administrativo.

QUINTO.- *Costas.*

Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, imponemos al recurrente las costas de este recurso. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 2.000€. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta. Este pronunciamiento se hace en los términos del artículo 36.2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

## FALLO

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

(1.º) Desestimar el recurso contencioso-administrativo n.º 109/2022, interpuesto por don Luis Alberto contra el acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 26 de enero de 2022 que inadmitió su recurso de revisión n.º 602/2021 contra su anterior acuerdo de 17 de noviembre de 2021 desestimatorio del recurso de alzada n.º 487/2021.

(2.º) Imponer al recurrente las costas de este recurso en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.

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

Así se acuerda y firma.