

Roj: STS 2240/2015 - **ECLI:**ES:TS:2015:2240
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 1
Nº de Recurso: 422/2014
Nº de Resolución:
Fecha de Resolución: 08/05/2015
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: PEDRO JOSE YAGÜE GIL
Tipo de Resolución: Sentencia

cf1Resumen:

parArtículo 264 LOPJ. Anulación por el CGPJ de Acuerdo adoptado en pleno no jurisdiccional: naturaleza y contenido. Legitimación para recurrir la decisión del CGPJ por los Magistrados que adoptaron aquel Acuerdo. Incompetencia manifiesta del CGPJ para anular lo decidido en plenos no jurisdiccionales en relación con la interpretación y aplicación del Ordenamiento Jurídico en los procesos judiciales.par

Encabezamiento

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a ocho de Mayo de dos mil quince.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, integrada por los Magistrados más arriba indicados, ha examinado el recurso contencioso-administrativo 2/422/2014 , interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Dña. Rosa Sorribes Calle, en representación de D. Cornelio , D. Isaac , D. Sabino , D. Pedro Francisco , Dña. Estrella , D. Eulogio y D. Narciso , contra el acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 24 de abril de 2014, desestimatorio del recurso de alzada formulado por aquellos contra el acuerdo de la Comisión Permanente de 23 de octubre de 2013, por el que se declaró que los acuerdos de fecha 20 de mayo y 3 de octubre de 2013, del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de DIRECCION000 con sede en DIRECCION001 , constituido al amparo del art. 264 de la L.O.P.J ., por los que se dispuso que la remisión de los expedientes administrativos de las Administraciones Públicas ha de ser efectuada en formato papel, "no se ajustan a la legalidad, resultando procedente, en cambio, la admisión de dichos expedientes en formato CD".

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Los recurrentes, Magistrados con destino en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de DIRECCION000 , con sede en DIRECCION001 , mediante escrito con sello de entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo de 2 de julio de 2014, interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial antes citado; manifestando en el escrito de interposición que comparecían bajo la dirección letrada del recurrente D. Sabino , a cuyo efecto acompañaron un escrito del Ilustre Colegio de

Abogados de Valladolid, de fecha 19 de junio de 2014, por el que se comunicaba al Sr. Sabino lo siguiente:

" Pongo en su conocimiento que con fecha de hoy, y en virtud de lo dispuesto en el art. 17.5 del Estatuto General de la Abogacía, se le ha concedido a Vd. la habilitación necesaria a fin de intervenir en su propio nombre y derecho al objeto de interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo contra Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 24 de abril de 2014 ".

SEGUNDO .- Por diligencia de ordenación de 7 de julio de 2014 se tuvo por interpuesto el recurso y se requirió al Consejo General del Poder Judicial la remisión del expediente administrativo, ordenándole que practicara los emplazamientos previstos en el *artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción* .

TERCERO .- Una vez recibido el expediente, por diligencia de ordenación de 14 de octubre de 2014 se acordó hacer entrega del mismo a la parte actora para que en el plazo de veinte días formalizara la demanda.

CUARTO .- La parte recurrente la presentó en fecha 13 de noviembre de 2014, solicitando a la Sala que con estimación de la demanda, "se declare la nulidad de pleno derecho de ambos Acuerdos, así como su carencia de cualquier tipo de efecto jurídico -incluso meramente declarativo-; subsidiariamente, de mantenerse su conformidad con el ordenamiento jurídico, se determinen los efectos reales, directos o indirectos, que sobre sus destinatarios haya de producir dicho Acuerdo de control de legalidad en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales por los miembros de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de DIRECCION001 ".

QUINTO .- Por diligencia de ordenación de 19 de noviembre de 2014 se acordó hacer entrega de la demanda y del expediente al Sr. Abogado del Estado a fin de que la contestara, lo que hizo mediante escrito presentado el día 10 de diciembre de 2014, oponiéndose a la pretensión de la parte recurrente y solicitando la inadmisión o en su caso desestimación del recurso.

SEXTO .- Por decreto de la Sra. Secretaria de la Sección de 7 de enero de 2015 se fijó la cuantía del recurso en indeterminada, y no habiéndose solicitado por ninguna de las partes el recibimiento a prueba, se concedió a la parte actora plazo de diez días para la presentación de conclusiones, lo que hizo esta parte mediante escrito presentado el día 21 de enero de 2015. Conferido igual trámite al Sr. Abogado del Estado, lo evacuó mediante escrito presentado el día 5 de febrero de 2015.

SÉPTIMO .- Por diligencia de ordenación de 6 de febrero de 2015 se declararon las actuaciones concluidas y pendientes de señalamiento.

OCTAVO .- Por diligencia de ordenación de 7 de abril de 2015 se señaló para la votación y fallo del recurso la audiencia del día 27 de abril de 2015, en que tuvo lugar su celebración, habiéndose observado en la tramitación de este recurso las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Son hechos relevantes para el adecuado enjuiciamiento de la cuestión litigiosa los siguientes:

1.- Con fecha 20 de mayo de 2013, el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de DIRECCION000 con sede en DIRECCION001 adoptó un acuerdo sobre unificación de criterio, ex *artículo 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial* , en relación con los expedientes administrativos en formato "CD" remitidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, A.E.A.T.). Dicho acuerdo fue adoptado con el voto favorable de todos los asistentes, salvo la Sra. Presidenta de la Sala.

Comenzaba el texto de este acuerdo señalando que en diversos recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Regional (en adelante, TEAR), la Sala había acordado la devolución a la Administración del expediente administrativo en soporte digital a fin de que se lo volviera a remitir en soporte papel, al considerar que no es admisible la sola remisión del expediente electrónico cuando faltan las necesarias condiciones tecnológicas en el órgano judicial para poder desarrollar su función eficientemente. Frente a estas resoluciones, la Administración Tributaria insistía en la imposibilidad de la remisión del expediente en formato papel (bajo el argumento de que dicha Administración forma los expedientes mediante el expediente electrónico y ya no utiliza el papel, careciendo de medios técnicos y personales para confeccionar en papel expedientes que únicamente se tramitan en forma electrónica). Pues bien, el Pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo de Valladolid, constituido al amparo de lo dispuesto en el *art. 264 LOPJ* , rechazó los reparos opuestos por la Administración Tributaria, analizando con extensión y detalle la normativa administrativa y procesal de referencia para concluir, tras una laboriosa argumentación, que el Derecho vigente no permite imponer de forma excluyente ese expediente electrónico, a lo que añadió que en ningún caso corresponde a la Administración de Justicia tener que soportar el gasto de incorporar al proceso judicial el expediente en formato papel.

2.- Recibido este acuerdo en el CGPJ, la Comisión de Modernización e Informática acordó solicitar un estudio del mismo al Servicio de Estudios e Informes del propio CGPJ, que emitió el informe requerido en fecha 9 de julio de 2013, en el que, después de expresar las alegaciones pertinentes, se alcanzaron las siguientes conclusiones:

"Primera.- Respecto a la naturaleza, objeto y efectos de los Acuerdos adoptados en virtud del art. 264 LOPJ , el Tribunal Supremo ha afirmado que no se trata de un acto judicial, ni de un acto administrativo. Su objeto es facilitar el intercambio de posiciones interpretativas sobre diversos temas que afectan a todas las Secciones, pero carece de efectos jurídicos cualquier opinión que de dichas reuniones resulte mayoritaria, ni respecto de quienes las realizan, ni tampoco frente a terceros. De tal modo que el resultado de dichas resoluciones, aun documentado, no es susceptible de impugnación ni en vía administrativa, ni en vía jurisdiccional.

Segunda.- De esta doctrina del Tribunal Supremo se desprende, de un lado, que el único medio de oposición al mismo sea el derivado de la aplicación en un asunto concreto de ese Acuerdo por una Sección de lo Contencioso-Administrativo, y mediante la vía de recursos jurisdiccional que frente a dicha resolución establece la Ley Contencioso-Administrativa, y de otro que no cabe una resolución de este Consejo en relación con el Acuerdo equivalente a la derivada de la resolución de un recurso frente al mismo, así como que estos Acuerdos se refieren a la unificación de prácticas

procesales, y, en principio, pueden contener una interpretación de la aplicación de la Ley que sólo corresponde a los órganos judiciales, este Consejo no puede adoptar Acuerdos que supongan, por ser interpretación de la ley aplicable al caso, una afectación a las funciones judiciales, y a su independencia, que deja a salvo precisamente el segundo apartado del art. 264 LOPJ .

Tercera.- No obstante lo anterior, tampoco parece haber obstáculo alguno para que el Consejo recuerde a los órganos jurisdiccionales las «Líneas de actuación en materia de Nueva Oficina Judicial y tecnologías de la información de la comunicación», aprobadas por el Pleno del Consejo en su sesión de 22 de enero de 2012, así como el resto de los argumentos contradictorios con este Acuerdo que se han recogido en el cuerpo de este Informe, y recomiende su consideración y aplicación práctica, y al mismo tiempo potencie las actuaciones necesarias en relación con el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencia en la materia para poner a disposición de los órganos judiciales de los medios técnicos para la efectividad de la aplicación real de las mencionadas líneas de actuación y de los objetivos perseguidos. Estas recomendaciones, criterios, instrucciones de uso, o protocolo de actuación, resultarían acordes y encontrarían acomodo en lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 18/2011 ".

3.- Con fecha 10 de julio de 2013, se reunió la Comisión de Modernización Judicial, y adoptó un acuerdo, con el ordinal 15º de dicha sesión, que, según consta en el expediente administrativo, fue remitido a la Sra. Presidenta de la Sala de este Orden Jurisdiccional de Valladolid, mediante correo electrónico con el siguiente contenido:

"La Comisión de Modernización en su reunión del pasado 10 de julio, en relación al informe elaborado por la Comisión de Estudios e informes al Acuerdo adoptado por la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Castilla y León , con sede en Valladolid, por el que se exige a la Agencia Tributaria la remisión de los documentos que sean medio de prueba en papel, rechazando su presentación en formato CD y del escrito remitido por el Ministerio de Justicia trasladando el malestar de la Abogacía del Estado ante este Acuerdo, pues esa exigencia hace que la Agencia haya de imprimir los expedientes que sólo posee en formato electrónico con el consiguiente gasto de dinero, recursos y tiempo.

Adoptó el Acuerdo 15º, de remitir oficio a la Sala de lo contencioso-administrativo de Castilla y León, con sede en Valladolid, haciéndole constar que deberán atenerse y aplicar el contenido de la Ley 18/2011, como principio de consecución del expediente electrónico".

Lo que comunico en su ejecución y a los efectos procedentes".

4.- Pocos días después, con fecha 30 de julio de 2013, el Secretario de Estado de Hacienda dirigió un escrito al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, en los siguientes términos:

"Me dirijo a Vd. con el propósito de trasladar al Consejo General del Poder Judicial la honda preocupación que ha causado en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el criterio mantenido por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de DIRECCION000 , en su sede de DIRECCION001 , relativo al formato en que han de remitirse los expedientes administrativos con ocasión de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra actos de la Administración tributaria.

Con fecha 20 de mayo de 2013, el Pleno de la mencionada Sala de lo contencioso-administrativo adoptó un Acuerdo para unificación de criterio en relación con los expedientes administrativos en formato CD remitidos por la Administración tributaria. Se acompaña al presente escrito copia del señalado Acuerdo.

Dicho Acuerdo obliga a las Administraciones Públicas, entre las que se encuentra la Administración tributaria como una de las principales afectadas, a remitir los expedientes al Tribunal en formato papel.

Desde el año 2011 la Administración tributaria trabaja con expedientes electrónicos sin que se utilice por tanto, en el ámbito de la Administración tributaria, el formato papel para la confección de los expedientes administrativos.

Desde entonces se han venido remitiendo a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa los expedientes electrónicos de la Agencia Tributaria, siendo estos recibidos de forma pacífica y sin que tengamos constancia de que en ningún otro Tribunal esta circunstancia haya ocasionado problema alguno.

En otoño de 2012 algunas Secciones de la Sala de lo contencioso-administrativo del mencionado Tribunal Superior de Justicia requirieron a la Administración Tributaria la presentación en papel de los expedientes remitidos en formato CD, invocando la carencia de medios informáticos suficientes para el examen del expediente y la simultánea redacción de la resolución judicial.

Sin perjuicio de que la Administración tributaria haya ido procediendo a atender de la forma más inmediata posible tales requerimientos del Tribunal, se tiene conocimiento de que desde la Gerencia de Justicia de Castilla y León se procedió a instalar a los Magistrados una doble pantalla para facilitar el visionado de los expedientes administrativos.

Con posterioridad, se dictó el mencionado Acuerdo del Pleno de la Sala indicada, de fecha 20 de mayo de 2013, de cuya lectura se desprende que la razón que se invoca para solicitar la remisión de los expedientes en formato papel ya no es tanto la carencia de medios informáticos sino que la remisión de los expedientes en formato electrónico impide una lectura reflexiva de los mismos.

Desde la Secretaría de Estado de Hacienda entendemos que existe ya un marco normativo que habilita a la Administración Tributaria para remitir los expedientes al órgano judicial en formato electrónico, constituido básicamente por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y su normativa de desarrollo, así como por la Ley 18/2011, de 5 de julio, de Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Administración de Justicia.

Asimismo, deseamos trasladar al Consejo General del Poder Judicial nuestra preocupación por las consecuencias de orden material que supondría el mantenimiento del criterio de la Sala de lo contencioso-administrativo de obligar a la Administración Tributaria a la remisión de expedientes en formato papel.

De mantenerse dicho criterio, se obligará a la Administración Tributaria a crear un expediente en papel que hoy como tal no existe pues, como se ha expuesto, el expediente tiene naturaleza electrónica desde su origen, con los consiguientes costes

de tiempo y de medios materiales que dicha transformación lleva consigo.

Entendemos además que ello supondría un retroceso respecto del avance que ha supuesto el desarrollo del expediente electrónico en el marco de los principios de eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas.

Confiamos en que el citado criterio de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de DIRECCION000 , en su sede de DIRECCION001 , pueda ser objeto de reconsideración, lográndose de ese modo también una uniformidad de criterio de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa de todo el territorio nacional en cuanto a la admisibilidad de los expedientes administrativos remitidos en formato electrónico por la Administración Tributaria.

Quedo a su disposición para cualquier aclaración o colaboración que se requiera a fin de resolver esta cuestión".

5.- A la vista de este escrito del Secretario de Estado de Hacienda, la Unidad de Atención Ciudadana del CGPJ remitió con fecha 14 de agosto de 2013 un oficio a la Presidencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el que se decía que:

"Le adjunto para su conocimiento copia del escrito dirigido por [el Secretario de Estado de Hacienda] al Consejo General del Poder Judicial, en el que expone cuestiones que pueden afectar al ámbito de sus competencias, con el ruego de que se informe a esta Unidad de las medidas que se adopten en relación a la solicitud formulada".

6.- La Sra. Presidenta de la Sala de Valladolid contestó a ese oficio mediante carta dirigida al Presidente del CGPJ, fechada el día 30 de agosto de 2013, que decía:

"Tengo a bien informar, en contestación a su escrito ..., lo siguiente:

El 25 de abril de 2013, los Magistrados de la Sección NUM000 (Sr. Isaac , Sr. Eulogio y Sr. Pedro Francisco) y de la NUM001 (Sr. Cornelio , Sra. Estrella , Sr. Narciso y Sr. Sabino) presentaron escrito dirigido a esta Presidencia solicitando una convocatoria extraordinaria y urgente de un Pleno no jurisdiccional con la finalidad de unificar criterios y coordinar práctica procesal, habida cuenta que el TEAR, a través de la Abogacía del Estado, se ha negado categóricamente a remitir en papel los expedientes administrativos, junto con un soporte digital. La única Sección que conoce de tributos estatales y, en consecuencia, recibe el expediente electrónico de la Agencia Tributaria Estatal que los elabora en ese formato es la Sección 3ª.

El 20 de mayo de 2013, tuvo lugar el Pleno en que se adoptó el Acuerdo a que se refiere el escrito del Secretario de Estado de Hacienda de 30 de julio en el que se decide que el expediente administrativo que debe ser remitido por las Administraciones Públicas con ocasión de los recursos contencioso- administrativos debe remitirse en formato papel, lo que no excluye que se remita en formato CD, acuerdo en el que sólo yo voté en contra.

A la vista del referido escrito, he decidido ampliar el orden del día del Pleno de la Sala que estaba ya convocado el 23 de septiembre, fecha en la que se han reincorporado tras las vacaciones todos los Magistrados, con el fin de proceder a su examen y resolver sobre la procedencia de ratificar o reconsiderar el mencionado

Acuerdo de 20 de mayo de 2013.

Es todo lo que a esta fecha puedo informar".

7.- El día 3 de octubre de 2013 se constituyó el Pleno previsto en el art. 264 de la L.O.P.J. de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de DIRECCION001, y adoptó el siguiente Acuerdo:

"Reunido el Pleno de la Sala el 3 de octubre de 2013, previa convocatoria al efecto, con la asistencia de los Magistrados que la integran, salvo don Pedro Francisco por enfermedad, y del Magistrado don Luis Miguel Blanco Domínguez, en comisión de servicios, se acordó por los asistentes, con el voto en contra de la Presidenta Doña Ana María Victoria Martínez Olalla y del Magistrado don Luis Miguel Blanco Domínguez, lo siguiente:

En relación con la solicitud contenida en el escrito del Secretario de Estado de Hacienda de fecha 30 de julio de 2013, dirigida al Excmo. Sr. Presidente del Consejo General del poder Judicial, el Pleno de esta Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, pone de manifiesto que fue la preocupación por que dicha cuestión pudiera afectar a la tutela judicial efectiva de todas las partes procesales, y a la vista de las mismas consideraciones que dicho escrito ahora reproduce -ya conocidas por la Sala a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en los respectivos recursos- lo que motivó que el criterio contenido en las resoluciones jurisdiccionales adoptadas en el seno de los procedimientos -no corregidas por instancia judicial superior- se sometiera, a su vez, a consideración del Pleno, con el resultado ya conocido del Acuerdo de 20 de mayo de 2013, adoptado, precisamente, en interpretación de la normativa legal que el escrito cita y que, en consecuencia, se mantiene.

Por otro lado, los motivos recogidos en el informe de fecha 9 de julio del jefe del Servicio de Estudios e Informes del CGPJ -recomendando la aplicación práctica de lo dispuesto en los artículos 8 y 37.4 de la Ley 18/2011- y al que se refiere el Acuerdo 15º de la Comisión de modernización Judicial del día siguiente, no objetan, al entender de esta Sala, el análisis jurídico que en cumplimiento de dicha Ley se efectuó en el citado Acuerdo de 20 de mayo de 2013".

8.- A la vista de lo acordado por el Pleno de la Sala de Valladolid, el Secretario General del CGPJ emitió un informe con fecha 13 de octubre de 2013, que en cuanto ahora interesa decía lo siguiente:

"Primero.- Los dos acuerdos, de 20 de mayo y 3 de octubre de 2013, adoptados por el Pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid resumen y analizan con sobrada suficiencia la cuestión que debe obtener el pronunciamiento del Consejo General del Poder Judicial. No es preciso, en absoluto, reproducir el objeto del debate, ni siquiera de forma esquemática.

Partimos, en cualquier caso, del hecho de que, como Acuerdos del Pleno de la Sala, y con independencia del respeto a las resoluciones de índole jurisdiccional que comenta, ostentan naturaleza gubernativa, al adoptarse al amparo de la figura prevista en el artículo 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de reuniones no jurisdiccionales para la unificación de criterios y coordinación de prácticas en los tribunales, con absoluta independencia de lo que luego, en cada proceso, pueda

decidirse mediante las concretas resoluciones procesales.

Es, por tanto, solamente a estos dos acuerdos a los que se dirige el análisis que puede llevar a cabo el Consejo General del Poder Judicial, al amparo de lo previsto en los artículos 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y 12.5, 57.c y 59 del Reglamento 1/2000, de Órganos de Gobierno de los Tribunales. Por contradictorio que resulte, ninguna censura puede realizarse formalmente hacia las resoluciones en las que la Sala jurisdiccional ha venido aplicando el mismo criterio impositivo que el Pleno de sus Magistrados -en reunión gubernativa- adoptan y reiteran. Así resulta del respeto debido a la independencia jurisdiccional, en los términos que resultan del artículo 12.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Quede resaltada esta importante diferencia, por confusa que pueda parecer en una primera lectura.

Segundo.- Establecida la premisa anterior no consideramos necesario reproducir aquí la transcripción y comentario de preceptos y párrafos que la Sala de Valladolid tan profusamente cuestiona en su motivado Acuerdo de 20 de mayo. Sería redundante. La cuestión es más sencilla: el Pleno de la Sala -con excepción de su Presidenta- rechaza los expedientes administrativos en formato electrónico, y requiere a la Administración tributaria que los remitan en formato papel, aún encima bajo los apercibimientos legales correspondientes.

Fundamentalmente alega para amparar esta decisión falta de medios informáticos para tratar adecuadamente los soportes digitales. Esto además de comentar con detalle las previsiones de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, y la Le

Pues bien: esta razón esencial de carencia de medios idóneos no es cierta. Se ha contrastado por el Secretario General del Consejo la existencia en la mencionada Sala de lo Contencioso-Administrativo, de ordenadores con dispositivo de lector CD y además doble pantalla, lo que permite, no sólo el acceso visual al contenido del expediente administrativo, sino incluso su simultánea disposición a medida que tenga que adoptarse cualquier resolución en el pleito.

No pretendemos ahora contrastar en comentario paralelo la lectura que hace el Pleno de la Sala de estas normas legales. Conduce, en cualquier caso, el análisis del asunto, a una conclusión radicalmente distinta de la que alcanza la Sala. Parece abusivo tener que recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el conocido artículo 3 del Código Civil, la interpretación de las normas habrá de acomodarse a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, y atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

En la era actual, donde la informática ofrece tantas ventajas, con una permanente demanda de modernización del funcionamiento de la Administración de Justicia, en la que hace ya tiempo que tratan de explotarse todas las posibilidades para la reducción de soportes papel, el hecho de que una Sala de Justicia rechace el uso de estas nuevas tecnologías y siga demandando el uso de voluminosos expedientes en papel no es fácilmente comprensible.

Pero además, es que colisiona con el marco legal. La Ley 18/2011, reguladora del uso de las tecnologías de la información y comunicación en la Administración de Justicia, se ve citada parcialmente y comentada en el Acuerdo de la Sala de Valladolid. Pero tan sólo en aquellos aspectos que puedan fundamentar posiciones negativas. Así:

Por ejemplo:

- Comenta expresamente el artículo 25.1, y omite cualquier cita del artículo 8 (sobre la obligatoriedad de uso de los sistemas informáticos en la Administración de Justicia)

- Sostiene que la remisión de los expedientes en papel no impide a la Agencia Tributaria que siga tramitándolos en soporte electrónico, cuando éste no es en absoluto el centro de la controversia, ni la Sala tendría competencia para disponer el modo en que han de tramitar sus expedientes las Administraciones Públicas.

- Se refiere a las nuevas tecnologías afirmando la existencia de ciertos "retrocesos" dificultades y disfunciones para el esfuerzo en el singular caso de la función judicial.

- Confunde la "sede judicial electrónica" con la simple aportación de documentación en soporte informático (CD).

- Parece identificar el expediente judicial electrónico con un documento digital. Entre ambos conceptos hay todo un abismo.

En suma, se ampara, en nuestra opinión, en una serie de argumentos más voluntaristas que reales, y por tanto, desde la óptica de la legalidad, no corresponde elevar a la Comisión Permanente otra conclusión que la de contravención.

Por todo ello se somete a la Comisión Permanente, la adopción del siguiente:

ACUERDO:

A la vista del contenido de los Acuerdos de fecha 20 de mayo y 3 de octubre de 2013, del Pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, por los que se dispone que la remisión de los expedientes administrativos de las Administraciones Públicas ha de ser efectuada a la mencionada Sala en formato papel, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, en uso de las facultades de examen de legalidad de los acuerdos gubernativos que le corresponde, declara que ambos acuerdos no se ajustan a la legalidad, resultando procedente, en cambio, la admisión de dichos expedientes administrativos en soporte CD."

9.- Con fecha 23 de octubre de 2013, la Comisión Permanente del CGPJ acordó lo siguiente:

"A la vista del contenido de los Acuerdos de fecha 20 de mayo y 3 de octubre de 2013, del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, por los que se dispone que la remisión de los expedientes administrativos de las Administraciones Públicas ha de ser efectuada a la mencionada Sala en formato papel, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, en uso de las facultades de examen de legalidad de los acuerdos gubernativos que le corresponde, declara que ambos acuerdos no se ajustan a la legalidad, resultando procedente, en cambio, la admisión de dichos expedientes administrativos en soporte CD.

Notifíquese a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Valladolid, así como a la Secretaría de estado de Hacienda, para su conocimiento y efectos.

D^a. Ángela , aun mostrándose conforme con el acuerdo adoptado añade como voto concurrente que lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la resolución judicial motivada al respecto que, en cada caso, pueda dictarse por la Sala en los correspondientes procedimientos".

10.- Disconformes con esta decisión de la Comisión Permanente del CGPJ, los hoy demandantes interpusieron con fecha 14 de noviembre de 2013 recurso de alzada ante el Pleno de este Organismo, suplicando que con estimación del mismo se declarase su nulidad. Basaron los recurrentes su impugnación, en síntesis, en que los acuerdos de la Sala de Valladolid no tienen naturaleza "gubernativa" y no resultan susceptibles de control de legalidad. Insistían los recurrentes en que dichos acuerdos, adoptados en Pleno constituido al amparo del *art. 264 de la L.O.P.J .*, carecen de efecto vinculante alguno, y no son, por ende, impugnables ni en vía jurisdiccional, ni en vía administrativa, de forma que sólo podrían ser discutidos con ocasión de su aplicación efectiva en un asunto concreto por una Sección de la Sala, y mediante la vía jurisdiccional de recursos que frente a dicha resolución establece la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. Añadieron los recurrentes que lo decidido por el CGPJ suponía una inadmisble intromisión e injerencia a la independencia judicial, desde el momento que a través de dicho acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ se pretendía imponer una determinada interpretación de la normativa vigente. Centrados en este punto, argumentaron los recurrentes que lo acordado por el Pleno de la Sala de Valladolid tiene naturaleza jurisdiccional por razón de la materia sobre la que versa, (referido al cumplimiento o no por la Administración demandada de la carga procesal de remisión del expediente administrativo), y en ningún caso pueden esos acuerdos ser calificados como gubernativos. Concluían los impugnantes su exposición afirmando que la decisión de la Comisión Permanente debía considerarse nula de pleno derecho ex *artículo 62.1. b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* , al haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, por haber recaído sobre un acuerdo no gubernativo de Pleno de Sala no susceptible de control de legalidad, y por contener una instrucción, constitucionalmente prohibida ex *artículo 117 CE* , sobre la interpretación y aplicación judicial de las normas en conflicto.

11.- Requerida la Secretario General del CGPJ, por parte de la Comisión Permanente, una propuesta de informe sobre el recurso de alzada, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el *artículo 114.2 de la ley 30/1992* , el Secretario General emitió dicho informe, en sentido desestimatorio, y con fecha 7 de enero de 2014 la Comisión Permanente aprobó el referido informe, aunque añadiendo la propia Comisión las siguientes consideraciones:

"... al citado informe se debe incorporar mención específica sobre los siguientes extremos:

- que la cuestión abordada en el acuerdo recurrido es realmente competencia del Secretario Judicial;

- que el acuerdo impugnado, en ningún caso, puede considerarse de naturaleza vinculante.

- considerar que el acuerdo de la Comisión permanente impugnado y que se adoptó en el ejercicio del control de legalidad de los actos gubernativos se debió limitar a tomar una decisión que impidiera que cobrara eficacia práctica y jurídica lo que no deja de ser una mera apariencia y siendo esta la única razón que debe entenderse como justificativa del acuerdo referido".

12.- El recurso de alzada fue finalmente desestimado por acuerdo del Pleno del CGPJ de 24 de abril de 2014, contra el que se ha interpuesto el presente recurso contencioso-administrativo. Señala este acuerdo que:

"Debe tenerse en cuenta para la resolución del presente recurso las consideraciones expuestas en el informe emitido el Sr. Secretario General de este Órgano Constitucional, en 3 de diciembre de 2013, en cumplimiento de la previsión recogida en el artículo 114 de la Ley 30/1992 , y las contenidas en el Acuerdo de la Comisión Permanente, en su reunión de 7 de enero de 2014, por el que se aprueba el anterior informe, que el Pleno asume en su integridad, sirviendo como motivación de la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89.5 del mismo texto legal ".

Y a continuación transcribe el informe elevado por la Comisión Permanente sobre la base de la propuesta de informe del Secretario General del CGPJ, en el que se dice lo siguiente:

"(...) ANTECEDENTES

1º. - El Sr. Secretario de Estado de Hacienda, en fecha 30 de julio de 2013, presentó en este Consejo escrito por el que pone de manifiesto la situación que atraviesan los procesos contencioso-administrativos que afectan a materias tributarias, ante la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su sede de Valladolid, al negarse sus Magistrados a aceptar los expedientes administrativos que se le remiten en soporte electrónico. Traslada al Consejo la preocupación suscitada ante este caso particular, que se aparta de la práctica que viene siguiéndose en todos los demás Tribunales de lo contencioso-administrativo, donde la remisión en el formato electrónico de los expedientes no suscita problema alguno.

2º. - Mediante oficio de 7 de octubre de 2013, de la Secretaría de Gobierno del Superior de Justicia de Castilla y León, se remitió el Acuerdo del Pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo con sede en Valladolid, de 20 de mayo pasado sobre unificación de criterio ex artículo 264 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial , en relación con el expediente administrativo en formato "CD" remitido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria ". En dicho acuerdo se comienzan invocando diversas providencias dictadas en recursos contencioso-administrativos contra resoluciones del TEAR, por las que se acordaba la devolución a la Administración del expediente remitido en soporte digital a fin de que lo volviera a remitir en soporte papel. Estas resoluciones (jurisdiccionales) se basan -según el acuerdo mencionado- en el artículo 48.7 de la Ley 29/1988 , reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en relación con otras normas. Contenían también estas decisiones judiciales "los apercibimientos legales correspondientes ". Fueron recurridas por el Sr. Abogado del Estado, y los recursos desestimados por la Sección Tercera de la Sala, que reconoce que los expedientes electrónicos de la AEAT cumplen con los requisitos a que se refiere el artículo 32 de la Ley 11/2007, de 22

de junio , de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, pero concurren razones que hacen inadecuado este sistema. Y ello -en síntesis- por las siguientes razones:

- La Ley 11/2007 (y tampoco la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia) no imponen a las Administraciones Públicas la obligación de utilizar las tecnologías de la información excluyente de otros canales.

- La Exposición de Motivos de la primera Ley citada garantiza el acceso de los interesados al expediente sin merma de garantías, y afirma que el uso de los medios electrónicos no puede significar merma alguna del acceso en la forma tradicional.

- Existe una limitación de medios técnicos materiales en los órganos judiciales que incumple las previsiones de dotación contenidas en la Ley 18/2011.

- No se trata pues, de que la Administración no pueda remitir los expedientes en formato electrónico, sino que el Tribunal no dispone de medios para "su examen en unas mínimas condiciones de eficacia y coetaneidad".

Así las cosas, se reconoce en el Acuerdo del Pleno de la Sala que pese a la remisión por la Agencia Tributaria de expedientes en soporte papel, "lo cierto es que todavía hay un elevado número de asuntos en los que se ha recibido el expediente en formato digital"

3°.- Con fecha 23 de octubre de 2013, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial acuerda lo siguiente: "A la vista del contenido de los Acuerdos de fecha 20 de mayo y 3 de octubre de 2013, del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, por los que se dispone que la remisión de los expedientes administrativos de las Administraciones Públicas ha de ser efectuada a la mencionada Sala en formato papel, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, en uso de las facultades de examen de legalidad de los acuerdos gubernativos que le corresponde, declara que ambos acuerdos no se ajustan a la legalidad, resultando procedente, en cambio, la admisión de dichos expedientes administrativos en soporte CD. Notifíquese a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, a la Sala de lo Contencioso- Administrativo con sede en Valladolid, así como a la Secretaría de estado de Hacienda, para su conocimiento y efectos. D^a Ángela , aun mostrándose conforme con el acuerdo adoptado añade como voto concurrente que lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la resolución judicial motivada al respecto que, en cada caso, pueda dictarse por la Sala en los correspondientes procedimientos."

4°.- El recurso interpuesto se fundamenta, en síntesis, en los siguientes argumentos:

- Inexistencia de actividad susceptible de control de legalidad, entendiendo que los Acuerdos del Pleno de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo son de naturaleza no gubernativa y que carecen de efectos jurídicos; en este sentido entienden que, tal y como se desprende de su propio encabezamiento y de la expresa salvaguarda a la independencia de las Secciones en cuanto al enjuiciamiento de los distintos procesos, el de 20 de mayo de 2013 se adoptó por el Pleno de esta Sala para la un criterios procesales -en relación con el expediente administrativo que se venía en

formato "CD" por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León en los recursos en los que se impugnaban sus resoluciones- todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 264 de la LOPJ , en cuya virtud: "1. Los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala se reunirán para la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales. Las reuniones se convocarán por el Presidente de la Sala, por sí, a petición mayoritaria de los Magistrados, así como en los demás casos que establezca la ley, serán presididos por el Presidente de Sala. Sostiene el recurso también que "dada la naturaleza jurisdiccional del asunto" extraña que el propio Consejo General, órgano que debería velar por la independencia judicial ante cualquier inquietud o perturbación, señaladamente frente a otros poderes del Estado, se haya hecho eco de la petición de reconsideración jurídico-procesal formulada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas -insistimos, parte demandada que ya había interpuesto en algunos casos los oportunos recursos de reposición-, lo que ya considerarnos inadmisibles es que la Comisión Permanente, sin competencia alguna para ello, contrariando frontalmente la doctrina del Tribunal Supremo y apartándose de sus propios informes internos emitidos para este caso, pretenda que un Tribunal asuma a toda costa o a costa de lo que sea la interpretación que del ordenamiento jurídico vigente sostiene cierta parte demandada, que por lo que se ve no ha escatimado en medios extra procesales para intentar alcanzar su designio.

- Manifiesta incompetencia de la Comisión Permanente, lo que se traduce en la nulidad de pleno derecho del acuerdo impugnado.

- Deficiente e incorrecta motivación del Acuerdo impugnado, extendiéndose en una suerte de consideraciones sobre el informe/propuesta del Secretario General que se asumen por la Comisión Permanente en el Acuerdo recurrido.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - Por lo que se refiere a la inexistencia de actividad susceptible de control de legalidad, ha de destacarse, frente a lo que sostiene los recurrentes, que los acuerdos del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Castilla y León son de naturaleza gubernativa, por cuanto como Acuerdos del Pleno de la Sala, y con independencia del respeto a las resoluciones de índole jurisdiccional que comenta, ostentan naturaleza gubernativa, al adoptarse al amparo de la figura prevista en el artículo 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , de reuniones no jurisdiccionales para la unificación de criterios y coordinación de prácticas en los tribunales, con absoluta independencia de lo que luego, en cada proceso, pueda decidirse mediante las concretas resoluciones procesales. Ciertamente, las reuniones de Magistrados que regula este precepto se mueven a caballo entre las Juntas de Jueces y las Salas de Justicia. No son lo primero por cuanto no son órganos de gobierno interno del Poder Judicial, por lo que no se regulan en el Título III del Libro II de la LOPJ destinado a esos órganos. Tampoco se regulan como tales en el ROGT, donde las únicas menciones que se refieren a estas reuniones lo son como consecuencia de las facultades que para su convocatoria se atribuye a los Presidentes de Audiencias y de Sala. Igualmente no son órganos jurisdiccionales, por lo que no se confunden con la Sala de justicia establecida en el 197 aun cuando su composición personal y requisitos de convocatoria sean coincidentes. Ahora bien, su ámbito de actuación se contrae, como dice la norma y ya se ha destacado, a la unificación de criterios y queda a salvo la independencia de las Secciones para la resolución de los asuntos de que conozcan. En suma, lo que prevé la norma es la reunión de todos los Magistrados de la Sala para desarrollar una actividad no jurisdiccional, aunque esté relacionada con ello: la unificación de criterios

que completen las leyes, otras disposiciones generales y la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, pero sin que con ello, como resulta de Art. 12 LOPJ , se menoscabe la independencia de las secciones de la Sala, ya que este precepto establece que en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, los jueces y magistrados son independientes respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial añadiendo en su apartado segundo que no podrán los jueces y tribunales corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores en el orden jerárquico judicial, sino cuando administren justicia en virtud de los recursos que las leyes establezcan; tampoco podrán los jueces y tribunales, órganos de gobierno de los mismos , o el Consejo General del Poder Judicial, dictar instrucciones, de carácter general o particular, dirigidas a sus inferiores, sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional. En la propia norma que ampara estas reuniones deja bien claro que sus decisiones no son jurisdiccionales, y por ello, quedan sometidos al régimen previsto en el Art. 244.1 de la LOPJ , conforme al cual pasan a tener naturaleza gubernativa, pues por definición, sólo son resoluciones jurisdiccionales las dictadas por las Salas de justicia y, evidentemente, esta reuniones de magistrado reguladas en el Art. 264 no tienen tal naturaleza.

Por tanto, dado que sólo son esos dos acuerdos a los que se dirige el Acuerdo impugnado, y dada su naturaleza gubernativa, es incuestionable que se está ante una actividad susceptible de control de legalidad, perfectamente ejercitable por este Consejo General del Poder Judicial, al amparo de lo previsto en los artículos 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , y 12.5 , 57.c y 59 del Reglamento 1/2000, de Órganos de Gobierno de los Tribunales . Quedando, por tanto, fuera de este control, lógicamente, por contradictorio que resulte, al menos aparentemente, las resoluciones en las que la Sala jurisdiccional ha venido aplicando el mismo criterio impeditivo que el Pleno de sus Magistrados -en reunión gubernativa- adoptan y reiteran. Así resulta del respeto debido a la independencia jurisdiccional, en los términos que resultan del ya citado artículo 12.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial .

Se alega la carencia de efectos jurídicos de los acuerdos anulados por la Comisión Permanente, que los recurrente sustentan entre otros argumentos en que el informe de fecha 9 de julio de 2013 del Servicio de Estudios e Informes del propio CGPJ -emitido precisamente en relación al Acuerdo de esta Sala de 20 de mayo de 2013 a petición de la Comisión de Modernización e Informática-, entiende que de la doctrina del Tribunal Supremo se colige "visto el carácter no vinculante de estos Acuerdos, consecuentemente, no impugnables ni en vía jurisdiccional, ni en vía administrativa, que el único medio de oposición al mismo será el derivado de la aplicación de dicho Acuerdo en un asunto concreto por una Sección de los Contencioso-Administrativo, y mediante la vía jurisdiccional de recursos que frente a dicha resolución establece la ley aplicable, a la sazón, la Ley Contencioso-Administrativa ". Añaden que el citado informe continúa diciendo... "Por lo que se refiere a la eventual actuación del Consejo General del Poder Judicial, y consideradas las anteriores premisas en punto a la naturaleza jurídica y efectos no vinculantes de tales acuerdos, se ha de señalar que no cabe una resolución de este órgano en relación con el Acuerdo equivalente a la derivada de la resolución de un recurso frente al mismo, o dicho de otro modo, un control de legalidad del mismo pues el Acuerdo no es revisable conforme a la doctrina del Tribunal Supremo expuesta; máxime cuando, por otro lado, tampoco ha sido impugnado directamente ante este Consejo. Por lo demás, se ha dicho, el Pleno de este Consejo ya inadmitió, en su sesión de 15 de diciembre de 2006, un recurso de alzada impetrado contra un Acuerdo

de igual naturaleza al que origina la presente consulta ".

Pues bien, sin abundar en la paradoja que significa el recurrir un acuerdo que según los recurrentes anula otros que carecen de efectos jurídicos (ex nihilo nihil), lo cierto es que nada impide que si el acuerdo en cuestión (no vinculante, en efecto, como se ha comentado) genera una apariencia de decisión que puede considerarse no respetuosa con el ordenamiento jurídico, y que puede suponer un presupuesto para la adopción o ejecución de actos o realización de prácticas procesales o judiciales, estos sí impugnables en sede procesal por las partes legítimas, tenga vedado el Consejo ejercer el control de legalidad ahora impugnado, máxime cuando con ello se contribuye a eliminar una apariencia que sólo puede tener efectos perturbadores. El informe que se cita en el recurso no es tampoco obstáculo, dado que el límite que en él se destaca se conecta con el control de legalidad ejercitable por vía de recurso, campo en que cobra especial relevancia el del efecto jurídico del acto, pues si carece de tales efectos, lo que no existe en realidad es legitimación o interés relevante para su impugnación (que existirá, como se ha dicho, en su caso, en sede jurisdiccional).

SEGUNDO. - Se alega manifiesta incompetencia de la Comisión Permanente.

Los argumentos expresados en el fundamento de derecho anterior resuelven con plenitud esta cuestión. En efecto, el control ejercitado por este Consejo General del Poder Judicial, lo ha sido al amparo de lo previsto en los artículos 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , y 12.5 , 57 c y 59 del Reglamento 1/2000, de Órganos de Gobierno de Tribunales .

TERCERO. - Sobre la deficiente e incorrecta motivación del acuerdo [...] en el presente caso, en el informe que este Secretario general emitió como presupuesto del acuerdo recurrido se expresan de modo extenso y exhaustivo las razones del acuerdo. El recurso discrepa de ellas y ofrece las suyas, pero no desvirtúa las que sirven de fundamento al acuerdo recurrido, pues se limitan a ofrecer una versión subjetiva y, lógicamente, personal.

No es preciso reiterar las razones del referido informe y enfrentarlas a las que aducen los recurrentes, así como tampoco sustentar el acuerdo recurrido en la presunción de legalidad que le adorna por haberse dictado por el Órgano competente en ejercicio de las funciones que le corresponde por habilitación legal y reglamentaria expresa, destacando, además, que con ello no se está impidiendo el ejercicio de la función judicial por cada Sección de la Sala, o por la propia Sala en Pleno como Sala de justicia, para que, en cada proceso adopte la decisión que entienda oportuna, la que las partes podrán combatir en sede procesal, y en ambos casos con soporte, entre otros, en preceptos legales ya referidos en el informe de este Secretario general.

Por ello, se entiende que el recurso al que se refiere el presente informe debe ser desestimado.

Lo que se eleva a la Comisión Permanente, sometiéndolo a su superior criterio, en Madrid, tres de diciembre de dos mil trece."

Tercero.- Se completa el precedente informe con las menciones introducidas en el acuerdo citado de la Comisión Permanente, de 7 enero 2014, por el que se aprueba el anterior, y que son del tenor literal siguiente:

"Al citado informe se debe incorporar mención específica sobre los siguientes

extremos:

- *Que la cuestión abordada en el acuerdo recurrido es realmente competencia del secretario judicial.*

- *Que el acuerdo impugnado, en ningún caso, puede considerarse de naturaleza vinculante.*

- *Considerar que el acuerdo de la Comisión permanente impugnado y que se adoptó en el ejercicio del control de legalidad de los actos gubernativos se debió limitar a tomar una decisión que impidiera que cobrara eficacia práctica y jurídica lo que no deja de ser una mera apariencia y siendo esa la única razón que debe entenderse como justificativa del acuerdo referido."*

La resolución desestimatoria del recurso de alzada concluía lo siguiente:

"Cuarto.- En virtud de lo expuesto, procede la desestimación del recurso interpuesto, debiendo señalarse que la resolución impugnada debe interpretarse en todo caso en el sentido expuesto en los transcritos informes del Sr. Secretario General de este órgano constitucional y en el Acuerdo de la Comisión Permanente adoptado en reunión de 7 enero 2014.

En su virtud, el Pleno

ACUERDA: DESESTIMAR el recurso de alzada núm. 393/13."

SEGUNDO .- En su demanda, los recurrentes comienzan su crítica del acuerdo del CGPJ impugnado resaltando que los acuerdos del Pleno (ex art. 264 de la L.O.P.J.) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, de 20 de mayo y 3 de octubre de 2013, no tienen naturaleza gubernativa, y más aún, no resultan susceptibles de control jurisdiccional.

Critican específicamente los actores el razonamiento del CGPJ según el cual estos acuerdos han de ser calificados como acuerdos gubernativos sólo porque no son jurisdiccionales, y justamente por ser gubernativos resultan susceptibles de control de legalidad por el propio CGPJ. Frente a este modo de razonar, alegan los demandantes que no puede aceptarse que todo lo que no es jurisdiccional pasa por ello a tener naturaleza gubernativa, y añaden que carecen de utilidad para sostener tal aserto las normas jurídicas en que el CGPJ pretende basarse para sostener dicha afirmación. Invocan la *sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2009*, en la que (afirman los recurrentes) se declaró que estas reuniones no jurisdiccionales tienen como finalidad la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales, cabiendo en sede de unificación de criterios perfectamente la del Derecho sustantivo a aplicar, y esto con la finalidad de que distintos órganos judiciales que conocen de las mismas cuestiones, en la medida de lo posible, mantengan un mismo criterio sobre las cuestiones que resuelven (quedando a salvo la independencia de las Secciones a la hora de resolver los distintos procesos, esto es, el carácter no vinculante de tales acuerdos). En consecuencia, no se trata sino de un intercambio de posiciones interpretativas sobre determinados temas que afectan a todas las Secciones de una Audiencia. Intercambio que la ley ha querido facilitar, imponiendo la asistencia obligatoria a dichas reuniones cuando lo decide el Presidente o la mayoría de los Magistrados, pero dejando libertad a las distintas Secciones a la hora de resolver. En consecuencia, carece de efectos jurídicos cualquier opinión que resulte como fruto de

dichas reuniones, ni respecto a quienes la realizan, ni tampoco frente a terceros; de manera que el resultado de tales reuniones, aunque resulte documentado, no es susceptible ni de impugnación jurisdiccional, pues no es un acto judicial, ni tampoco administrativa, pues no es un acto administrativo, al no producir efecto jurídico alguno. Desde esta perspectiva -prosiguen los recurrentes su exposición-, no puede aceptarse la actuación del CGPJ, que ha efectuado un control de oficio (aunque, quizá, excitado por un escrito -ni siquiera alzada- de una de las partes de los procesos en curso) de la legalidad de lo acordado por la Sala en un Pleno ex *art. 264 de la L.O.P.J.* . Por lo demás, la propia *STS de 11 de mayo de 2009* añade que estas reuniones contempladas en el *artículo 264 LOPJ* no pueden equipararse a las de las Juntas de jueces, pues estas sí deciden asuntos gubernativos con efectos jurídicos.

Siempre según el parecer de los recurrentes, los acuerdos adoptados en Plenos ex *art. 264 de la L.O.P.J.* . constituyen un *tertium genus* entre la naturaleza jurisdiccional y la gubernativa, lo que exime de la necesidad de encuadrarles con fatal automaticidad por exclusión en una u otra de dichas categorías; pero, puestos a ello, los denominados acuerdos no jurisdiccionales, por su origen y contenido, se aproximan más a la naturaleza jurisdiccional. Así lo reconoció, sin ir más lejos (advierten los demandantes), el informe de fecha 9 de julio de 2013 del Servicio de Estudios e Informes del propio CGPJ, y así lo ha venido entendiendo el mismo CGPJ en actuaciones precedentes. Por eso, llaman la atención los actores sobre el riesgo de intromisión en la independencia judicial que supone un acuerdo de control de legalidad como el impugnado, máxime cuando pretende imponer una determinada interpretación de la normativa vigente, en relación con una materia que trae causa directa de resoluciones judiciales dictadas por la misma Sala de Valladolid.

Afirmado esto, aducen los recurrentes que ni la Comisión Permanente ni el Pleno del CGPJ tienen competencia para adoptar los acuerdos impugnados en el presente recurso contencioso-administrativo. Recuerdan que los *artículos 12 y 13 LOPJ* establecen, primero, que en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, los Jueces y Magistrados son independientes respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder judicial, y segundo, que el Consejo General del Poder Judicial no puede dictar instrucciones sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que los Jueces y Magistrados lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional, al contrario, debe velar por su independencia. Por eso, no puede aceptarse una actuación como la desplegada por el CGPJ, que mediante el instrumento, improcedente, de control de legalidad, dirige a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, también improcedentemente, una instrucción sobre la interpretación y aplicación de la norma en conflicto, produciéndose así una vulneración que conlleva que el acuerdo impugnado haya de considerarse nulo de pleno derecho ex *artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992* , al haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia en cuanto recaído sobre un acuerdo no gubernativo del Pleno de una Sala de lo Contencioso-Administrativo, no susceptible de control de legalidad en vía gubernativa, y por contener una instrucción, constitucionalmente prohibida ex *artículo 117 CE* , sobre la interpretación y aplicación judicial de las normas en conflicto.

Extiende también los recurrentes, por las mismas razones, su crítica al acuerdo 15° de la Comisión de Modernización del CGPJ de 10 de julio de 2013.

Apuntan los recurrentes que el propio Consejo General del Poder Judicial es consciente de la insoportable tensión que origina su acuerdo y de ahí las continuas reservas y referencias a lo paradójico y contradictorio de una decisión que declara la ilegalidad de determinado criterio jurídico y, a la vez, pretende dejar a salvo la

independencia de los Tribunales para su concreta aplicación; o la referencia complementaria de una Vocal en el Acuerdo de la Comisión Permanente de 23 de octubre de 2013 a que lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la resolución judicial motivada al respecto que, en cada caso, pueda dictarse por la Sala en los correspondientes procedimientos; o, en fin, las menciones introducidas por la Comisión Permanente de 7 de enero de 2014 a que *"la cuestión abordada en el acuerdo recurrido es realmente competencia del secretario judicial"* ; que *"el acuerdo impugnado, en ningún caso, puede considerarse de naturaleza vinculante"* ; y que *"el acuerdo de la Comisión Permanente impugnado y que se adoptó en el ejercicio del control de legalidad de los actos gubernativos se debió limitar a tomar una decisión que impidiera que cobrara eficacia práctica y jurídica lo que no deja de ser una mera apariencia y siendo esta la única razón que debe entenderse como justificativa del acuerdo referido"* . Siempre a juicio de los recurrentes, estas matizaciones y salvedades del propio CGPJ ocasionan efectos gravemente perturbadores, pues estando en juego la independencia judicial de Jueces y Magistrados, ocurre que el mismo Consejo General del Poder Judicial no acaba de determinar el alcance de su propio acuerdo.

Por lo demás, en cuanto al tema de fondo, los recurrentes se remiten a lo expuesto en el acuerdo plenario de 20 de mayo de 2013, cuyos argumentos -afirman-son contemplados por el Informe del Sr. Secretario General sólo de modo fragmentario y jurídicamente desacertado.

TERCERO .- En su contestación, el Sr. Abogado del Estado comienza oponiéndose a la admisión del recurso, por falta de legitimación y postulación de los recurrentes. Afirma, así, que estos carecen de legitimación activa porque en su condición de personas físicas que actúan a título individual no son titulares de un interés o derecho a solicitar la nulidad del acuerdo del CGPJ. En efecto (aduce el Sr. Abogado del Estado), los actos del CGPJ aquí impugnados se refieren a la legalidad de dos acuerdos adoptados por un órgano colegiado de carácter público integrado en el Poder Judicial, como es el Pleno ex *art. 264 de la L.O.P.J* . de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. No cabe en consecuencia considerar la existencia de un derecho o interés personal de los recurrentes en mantener los referidos acuerdos del órgano colegiado, por mucho que sean miembros del mismo. Tampoco estarían legitimados en defensa de los derechos e intereses del órgano, puesto que se trata de un órgano colegiado integrado en la Administración de Justicia y lo impide el *artículo 20 de la Ley de esta Jurisdicción* , que prohíbe a los miembros de un órgano colegiado de una Administración impugnar sus acuerdos y el *artículo 24.2 de la Ley 30/1992* , que prohíbe que los miembros de un órgano colegiado asuman su representación.

Por lo que se refiere a la postulación, alega el Sr. Abogado del Estado que el otorgamiento de la dirección técnica al Letrado habilitado D. Sabino contienen vicios invalidantes. En efecto, sólo consta en autos la presentación de un oficio del Ilustre Colegio de Abogados de Valladolid por el que se concede la habilitación a D. Sabino para *"intervenir en su propio nombre y derecho al objeto de interponer recurso contencioso administrativo ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo contra acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 24 de abril de 2014"* . Ahora bien (continúa su exposición en este punto el Sr. Abogado del Estado), esa habilitación se ha otorgado exclusivamente para el acuerdo de 24 de abril de 2014, cuando el suplico de la demanda se refiere a la nulidad de pleno derecho de este acuerdo y del originario que fue objeto de recurso de alzada, de 23 de octubre de 2013. Por otra parte, la habilitación se hace para intervenir en su propio nombre y derecho, siendo así que no

existe ni un derecho ni un interés personal del habilitado en el presente caso y la actuación se ha hecho en nombre propio y de otras personas. Por añadidura, la habilitación no puede ser eficaz porque se opone a la incompatibilidad establecida para el ejercicio de la profesión de Abogado establecida en el *artículo 389.6 de la LOPJ*.

En cuanto al tema de fondo, aduce el Sr. Abogado del Estado que la caracterización de los acuerdos plenarios aquí concernidos como un *"tertium genus"* entre lo gubernativo y lo jurisdiccional no tiene respaldo en ninguna norma. Dicho esto, insiste en el carácter gubernativo de dichos acuerdos, dado que los mismos no cuestionan ni la validez ni la autenticidad de los expedientes electrónicos de la AEAT en soporte CD, no discuten que sean *"expedientes"* a los efectos del *art. 49.2 de la LRJCA*, ni se plantean que no sean *"documentos"*, a efectos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la única cuestión que tratan es la disyuntiva entre el soporte en CD y en papel; es decir, es una cuestión formal de documentación y no material de valoración de la prueba documental que sí sería una cuestión jurisdiccional. Resulta por ello evidente (sostiene el Sr. Abogado del Estado) que los acuerdos controvertidos son de naturaleza gubernativa por su forma y por su contenido. Reitera el Sr. Abogado del Estado que ese pretendido *"tertium genus"* resulta incompatible con nuestro ordenamiento jurídico, no solo porque no existe como tal, sino también porque supondría establecer una suerte de actuación de órganos jurisdiccionales al margen de todo control, situación que choca con los principios de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. Ni siquiera la actividad jurisdiccional de los órganos judiciales, que es en la que se manifiesta de una manera más clara la independencia judicial, está exenta de control, pues para ello existen los recursos legalmente establecidos. Además, la independencia de los órganos jurisdiccionales no es absoluta porque, en todo caso, está sujeta constitucionalmente al principio de legalidad ex *artículos 9.1 y 117.1 de la Constitución* y *art. 1 de la LOPJ*. Y es precisamente ese control de legalidad lo que ha hecho el Consejo General del Poder Judicial con los acuerdos recurridos. No es discutible que esa legalidad incluye las leyes que imponen el empleo de los medios informáticos en la tramitación de los procedimientos judiciales.

Puntualiza el Sr. Abogado del Estado que no es de aplicación la doctrina que resulta de la *sentencia de 11 de mayo de 2009 (recurso 113/2007)*, porque en aquel caso la reunión del Pleno tuvo por objeto una cuestión claramente jurisdiccional, mientras que en este caso lo acordado por el Pleno de la Sala de Valladolid abordaba una mera cuestión formal relacionada con el soporte en que pueden aportarse los expedientes administrativos al procedimiento, sobre la que existe un régimen legal aplicable e incluso decisiones del propio CGPJ con vocación de obligar a su aplicación a todos los órganos jurisdiccionales. Por eso (afirma el Sr. Abogado del Estado), en este caso el objeto del acuerdo del Pleno está plenamente sometido al ámbito de las competencias propias del CGPJ en su condición de superior jerárquico de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales.

Más aún (añade el Sr. Abogado del Estado), de ningún modo se puede aceptar la afirmación de que los acuerdos del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León puedan considerarse de contenido jurisdiccional porque en realidad se trata de una cuestión que es competencia del Secretario Judicial, de acuerdo con el *artículo 454 de la LOPJ*, que le atribuye la función de responsabilidad de documentación, la formación de los autos y expedientes y la gestión de los aspectos técnicos procesales asegurando en todo caso la coordinación con los órganos de gobierno del Poder Judicial.

Partiendo, pues, de la premisa de que los acuerdos concernidos no tenían

carácter jurisdiccional, considera el Sr. Abogado del Estado que han de decaer las alegaciones de los recurrentes sobre la falta de competencia del CGPJ para adoptar las resoluciones ahora impugnadas. Apunta de todos modos que los acuerdos del CGPJ que constituyen el objeto de este recurso no afectan a la validez y eficacia de las concretas resoluciones judiciales dictadas por la Sala de Valladolid acerca de la conformación del expediente administrativo en soporte papel.

En cuanto al tema de fondo, aduce el Sr. Abogado del Estado que la prohibición de la remisión del expediente en formato CD es frontalmente contraria a lo previsto en la normativa actual, por desconocimiento y vulneración de lo dispuesto en el *art. 32 de la Ley 11/ 2007* y en los artículos 32.1, 43.1 y 43. 3 del Real Decreto 187 1/ 2009, y supone la contravención de dos principios esenciales como son el ahorro económico y el cuidado del medio ambiente. Insiste, a este respecto, en que el expediente electrónico de la AEAT cumple todos los requisitos exigidos por la Ley 11/2007, de 22 de junio, singularmente lo requerido por el *art. 32 de la Ley 11/2007* , que establece que: *"El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes"*. Por lo tanto, a estos expedientes no puede aplicarse lo establecido en la *Disposición Transitoria Segunda de la Ley 18/20 11, de 5 de julio, según la cual: "si el estado de la técnica no hiciera posible remitir el expediente administrativo electrónico con los requisitos establecidos en su normativa específica, de conformidad con lo señalado en el apartado 4 del art. 37 de esta Ley [se remite a los requisitos previstos en la Ley 11/2007], dicho expediente tendrá el valor de copia simple. Será admisible la remisión del expediente en formato papel si las condiciones técnicas no permitiesen su remisión telemática "*. Y es que estos expedientes, como se ha expuesto más arriba, sí cumplen con los requisitos legalmente exigibles y son, por tanto, válidos a todos los efectos legales, mientras que la aplicación de la Disposición Transitoria Segunda sólo es aplicable a los expedientes electrónicos que no puedan remitirse *"con todos los requisitos establecidos en su normativa específica "*. Por otro lado, la expresión *"estado de la técnica"* solo puede interpretarse en relación con la Administración generadora del expediente, nunca en relación con el órgano jurisdiccional que lo recibe porque el objeto de la norma se dirige a la Administración exclusivamente.

CUARTO .- Expuestos de esta forma los términos en que ha quedado planteado el debate procesal, y siendo la cuestión debatida de naturaleza estrictamente jurídica, pues no hay discrepancia entre las partes acerca de los hechos concurrentes, nuestra respuesta ordenada ha de comenzar por el examen de las causas de inadmisibilidad opuestas por el Sr. Abogado del Estado, comenzando, conforme a un criterio de lógica jurídica, por las referidas a la postulación y defensa letrada de los recurrentes.

Como hemos dejado expuesto, el Sr. Abogado del Estado aduce, en síntesis, que el otorgamiento, por parte de los actores, de la dirección técnica al correcorrente D. Sabino contiene vicios invalidantes, por tres razones: la primera, porque constando únicamente la habilitación a D. Sabino para intervenir en su propio nombre y derecho al objeto de interponer este recurso contencioso, esa habilitación se ha otorgado exclusivamente para el acuerdo de 24 de abril de 2014, cuando el suplico de la demanda se refiere a la nulidad de pleno derecho de este acuerdo y del originario que fue objeto de recurso de alzada, de 23 de octubre de 2013; la segunda, porque la habilitación se hace para intervenir en su propio nombre y derecho, siendo así que no

existe ni un derecho ni un interés personal del habilitado en el presente caso, y la actuación se ha hecho en nombre propio y de otras personas; y la tercera, porque la habilitación no puede ser eficaz desde el momento en que, siendo el habilitado uno de los Magistrados correcurrentes, tal habilitación se opone a la incompatibilidad establecida para el ejercicio de la profesión de Abogado en el *artículo 389.6 de la LOPJ*.

Consta, en efecto, en autos que en el escrito de interposición del presente recurso los actores comparecieron representados por Procuradora, y "*bajo la dirección letrada del recurrente Don Sabino , habilitado por el Ilustre Colegio de Abogados de Valladolid*". Acompañaron al escrito de interposición una comunicación del Colegio de Abogados dirigida al Sr. Sabino , por la que se ponía en su conocimiento que "*en virtud de lo dispuesto en el artículo 17.5 del Estatuto General de la Abogacía, se le ha concedido a Vd. la habilitación necesaria a fin de intervenir en su propio nombre y derecho al objeto de interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo contra Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 24 de abril de 2014*". Recordemos que el citado artículo 17.5 del Estatuto General de la Abogacía dispone que "*no se necesitará incorporación a un Colegio para la defensa de asuntos propios o de parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, siempre que el interesado reúna los requisitos establecidos por el artículo 13.1, párrafos a), b) y c) del presente Estatuto, así como aquellos que puedan establecer las normas vigentes. Los que se hallen en este caso serán habilitados por el Decano del Colegio de Abogados para la intervención que se solicite. Tal habilitación supone para quien la recibe, aunque sólo con relación al asunto o asuntos a que alcanza, el disfrute de todos los derechos concedidos en general a los abogados y la asunción de las correlativas obligaciones*".

Evidentemente, el artículo 17.5 es claro cuando circunscribe el ámbito personal de la habilitación a la defensa de asuntos propios (o de parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad) y no, por tanto, a la defensa de asuntos de cualesquiera otras personas, por mucho que el interés de estos terceros coincida con el propio y personal del habilitado. Por eso, no resulta procesalmente correcta la actuación de los demás correcurrentes, cuando pretendieron dar cumplimiento a la exigencia legal del *artículo 23.2 de la Ley Jurisdiccional* otorgando su defensa técnica a otro Magistrado correcurrente, único habilitado por el Colegio de Abogados para la defensa de asuntos propios, y no de otras personas.

Por lo demás, habiendo opuesto el Sr. Abogado del Estado esta causa de inadmisión en su contestación, y en términos bien claros, correspondía a los propios recurrentes subsanar este defecto conforme a la posibilidad prevista en el *artículo 138.1 de la propia ley Jurisdiccional* , pero no hicieron nada a tal efecto con ocasión de los trámites procesales subsiguientes ni manifestaron nada en sus conclusiones para rebatir la tesis de la parte demandada.

Así las cosas, la alegación del Sr. Abogado del Estado ha de ser acogida [*artículo 69.b) de la Ley 29/98*] aunque sólo en parte, pues el defecto procesal que hemos apreciado en ningún caso podría ser extensible al recurrente D. Sabino , precisamente porque este sí que instó y obtuvo la habilitación de la corporación colegial, por lo que a él, personalmente, nada se le puede oponer desde la perspectiva de la postulación.

Por lo demás, carece de fundamento la alegación del Sr. Abogado del Estado según la cual la habilitación conferida resulta inservible para sostener el recurso

porque la misma se otorgó exclusivamente para el acuerdo de 24 de abril de 2014, mientras que el suplico de la demanda se extiende a otro acuerdo distinto como es el inicial de la Comisión Permanente del CGPJ que fue objeto de recurso de alzada, de fecha 23 de octubre de 2013. Obvio es que si el Colegio de Abogados habilita para impugnar la resolución que desestima el recurso de alzada, va de suyo que la habilitación se extiende implícitamente a la impugnación de la resolución administrativa inicial que en alzada se confirmó.

Igualmente inconsistente es la alegación del Sr. Abogado del Estado de que la habilitación se confirió al recurrente para intervenir en su propio nombre y derecho, siendo así que (dice el Sr. Abogado del Estado) no existe ni un derecho ni un interés personal del habilitado en el presente caso que proporcione un título legitimador para promover el recurso. Tal alegación es, decimos, inconsistente, porque cuando el Colegio de Abogados confiere la habilitación para la defensa de asuntos propios, no hace ni podría hacer juicio alguno sobre la mayor o menor razón que asiste a quien la solicita ni anticipa o vaticina nada sobre la mayor o menor prosperabilidad de su pretensión; siendo la habilitación únicamente un simple trámite procedimental que autoriza a quien la obtiene para ejercitar por sí mismo la defensa en juicio de sus propios intereses sin necesidad de recabar la asistencia de un Abogado colegiado. Cuestión distinta, que nada tiene que ver con la suficiencia de la habilitación y que sólo puede ser resuelta en el curso del proceso, es la discusión sobre la legitimación procesal del recurrente, que abordaremos a continuación.

En definitiva, desde la perspectiva de la postulación procesal a que se refiere el Sr. Abogado del Estado, la inadmisión del presente recurso sólo puede ser parcial, por lo que hemos de proseguir nuestro examen de las demás causas de inadmisión, con carácter previo al estudio de las cuestiones de fondo.

QUINTO .- Afirma el Sr. Abogado del Estado que los recurrentes (*rectius* , decimos nosotros ahora, el único recurrente cuya impugnación puede considerarse admisible) carece de legitimación activa porque en su condición de persona física que actúa a título individual no es titular de un interés o derecho a solicitar la nulidad del acuerdo del CGPJ; pero las razones que da el Sr. Abogado del Estado para sostener esta afirmación no pueden ser acogidas.

Invoca a estos efectos la parte demandada el *artículo 20.a) de la Ley de la Jurisdicción* , que como es bien sabido establece que " *no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública... los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente* ". Ahora bien, este precepto no viene al caso, en primer lugar, porque los Plenos ex *artículo 264 de la L.O.P.J.* no son órganos de una Administración Pública de los regulados en aquél precepto de la Ley Jurisdiccional, sino órganos integrantes de un Poder estatal; y, en segundo lugar, porque el aquí recurrente no actúa como miembro, representante, portavoz o síndico del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, sino que ha comparecido en juicio en su propio nombre y derecho (como afectado personalmente por el acuerdo impugnado), y no en el del colectivo que integra el Pleno. Partiendo de esta base, es de recordar que el *Tribunal Constitucional ha declarado en auto 397/2005 de 8 de noviembre* que cuando es así " *no debe atenderse a la prohibición del art. 20 a) LJCA* , sino a la regla general de la legitimación por interés del art. 19.1 a) LJCA " , pues, en palabras de la *sentencia del propio Tribunal Constitucional 220/2001* , la prohibición del *art. 20.a) de la Ley de la Jurisdicción de 1998* -como la antigua del *art. 28.4 a) LJCA de 1956* - " *no significa que las personas físicas que forman parte de dichos*

órganos (...) no puedan impugnar los actos o disposiciones que afecten a sus derechos o intereses legítimos".

Por lo demás, la cita del *artículo 20.a) de la Ley Jurisdiccional 29/98* carece de sentido en este caso, porque el demandante Sr. Sabino no está obviamente impugnando aquí el acuerdo del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (del que él formaba parte) sino que lo está defendiendo; precisamente lo que está impugnando es un acuerdo del Pleno del C.G.P.J. (del que él no forma parte) que anuló aquél. Bien se ve así, por tanto, lo equivocado de la cita de aquél precepto.

Sentado esto, la legitimación procesal para accionar del recurrente no puede ser negada. Cierto es que en el proceso contencioso-administrativo no cabe sostener la legitimación *ex art. 19.1.a) LJCA* en el mero interés abstracto en la defensa de la legalidad (a salvo los concretos ámbitos en que se permite el ejercicio de la acción pública, entre los que no se encuentra el que ahora nos ocupa), pero no es este el caso. El recurrente, Magistrado, no ha comparecido aquí, o no lo ha hecho únicamente, para defender la legalidad objetiva de los acuerdos del Pleno de la Sala de la que forma parte, sino también y ante todo para defender personalmente el ámbito de lo que considera su competencia propia como Juez y para denunciar lo que considera una intromisión ilegítima por parte del CGPJ en el ámbito de lo que es contenido propio y exclusivo de su función jurisdiccional, so pretexto de la caracterización por parte del CGPJ como *"gubernativo"* (y por tanto revisable por el mismo CGPJ) de un acuerdo adoptado por la Sala de la que aquel forma parte, que el actor califica como *"jurisdiccional"* y, por ende, inmune a cualquier injerencia ajena o externa al proceso.

Así, con independencia de la mayor o menor razón que le asista desde el punto de vista del tema de fondo, el planteamiento del recurrente se centra en la defensa de un título legitimador suficiente para promover y sostener el presente recurso, como es su defensa de una de las condiciones más básicas del ejercicio de su profesión y su función institucional como Juez: el respeto de su independencia en la labor de interpretación y aplicación de las normas jurídicas relevantes para el enjuiciamiento de los pleitos, y la interdicción de cualquier intromisión ilegítima en ellas por parte de terceros.

Por añadidura, es reiterada la jurisprudencia que ha declarado una y otra vez que si la propia Administración reconoce la legitimación en vía administrativa, no podrá posteriormente cuestionarla en vía judicial; y en este caso el CGPJ nada opuso desde el punto de vista de la legitimación al recurso de alzada promovido por los aquí recurrentes, que se planteó en similares términos a los ahora formulados.

(Dados los términos en que se ha planteado el debate procesal, no parece ocioso apuntar, siquiera brevemente, que la añeja discusión sobre *"lo gubernativo"* y *"lo contencioso"* que se suscitó históricamente en el Derecho Público español, quedó definitivamente superada tras la entrada en vigor de la Ley Jurisdiccional de 1956 y más aún tras la Constitución de 1978. Actualmente, la diferenciación entre la actuación gubernativa y la contenciosa en el ámbito del quehacer judicial no puede plantearse para negar o relativizar la posibilidad de un control judicial de las decisiones atinentes a la primera, sino simplemente para determinar el cauce y los parámetros procedentes para esa revisión judicial, que ha de ser plena por obligada exigencia del *artículo 24 CE*).

SEXTO .- Despejados, así, los obstáculos para el examen del tema de fondo planteado, anticipamos que la impugnación del recurrente ha de prosperar, por las

razones que explicaremos a continuación.

SÉPTIMO .- En primer lugar, no puede compartirse la afirmación de que todo lo que no es "*jurisdiccional*" es forzosamente "*gubernativo*", como si ambos términos acotaran omnicomprensiva y excluyentemente toda la realidad.

Esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, en sentencia de 11 de mayo de 2009 (recurso nº 113/2007), se ha pronunciado sobre la naturaleza, contenido y alcance de las decisiones adoptadas por los Jueces en los llamados "plenos no jurisdiccionales", a que se refiere el artículo 264 LOPJ. Señala esta sentencia que:

"De este precepto se desprende que estas reuniones no jurisdiccionales no tienen sino una finalidad que es la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales. Al contrario de lo que sostiene la recurrente, son dos los objetos y no solamente el de coordinación de prácticas procesales, sino que en la unificación de criterios cabe perfectamente la del derecho sustantivo a aplicar, y esto con la finalidad de que distintos órganos judiciales que conocen de las mismas cuestiones, en la medida de lo posible, mantengan un mismo criterio sobre las cuestiones que resuelven, todo ello naturalmente sin perjuicio de la función unificadora que corresponde a la jurisprudencia, pues en todo caso, esta actuará temporalmente en un momento posterior.

También se desprende de este precepto que queda a salvo la independencia de las Secciones a la hora de resolver los distintos procesos, esto es el carácter no vinculante de las resoluciones. En consecuencia, no se trata sino de un intercambio de posiciones interpretativas sobre determinados temas que afectan a todas las Secciones de una Audiencia. Intercambio que la ley ha querido facilitar, imponiendo la asistencia obligatoria a dichas reuniones cuando lo decide el Presidente o la mayoría de los Magistrados, pero dejando libertad a las distintas Secciones a la hora de resolver.

En consecuencia, carece de efectos jurídicos cualquier opinión que de dichas resoluciones resulte mayoritaria, ni respecto a quienes la realizan, ni tampoco frente a terceros. Por ello podemos afirmar que el resultado de tales reuniones, aunque resulte documentado, no es susceptible, ni de impugnación jurisdiccional, pues no es un acto judicial, ni tampoco administrativa, pues no es un acto administrativo, al no producir efecto jurídico alguno".

A lo que añade, a continuación, que las reuniones previstas en el artículo 264 no pueden equiparse a las de las Juntas de Jueces, pues estas sí deciden asuntos gubernativos con efectos jurídicos, atendido el contenido del artículo 170 de la L.O.P.J. y 71 del Reglamento 1/2000, de 26 de Julio.

Ciertamente, los acuerdos adoptados en un Pleno de esa clase no pueden calificarse en sentido estricto como decisiones "*jurisdiccionales*", pero desde luego menos aún pueden caracterizarse como "*gubernativos*". Más bien puede afirmarse que aun no siendo decisiones jurisdiccionales en sentido estricto, se aproximan a estas en tanto en cuanto contribuyen a conformar el sentido de las resoluciones judiciales, y a expresar un criterio hermenéutico y aplicativo del Ordenamiento Jurídico que se inserta en la dinámica judicial, por lo que no pueden ser objeto de censura, anulación o tutela por parte de ningún agente externo al ámbito propiamente judicial.

En efecto, es verdad que los acuerdos de un Pleno ex artículo 264 de la L.O.P.J. no son decisiones jurisdiccionales en sentido estricto, por cuatro razones:

- porque así resulta con claridad del propio *artículo 264 LOPJ* , cuando circunscribe el contenido y finalidad de estas reuniones plenarias a la meramente deliberativa de " *unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales*", y se cuida de salvaguardar expresamente " *la independencia de las Secciones para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan*" ;

- porque estos Plenos del artículo 264 no se enmarcan en un proceso en trámite aún cuando se celebren para fijar criterios sobre cuestiones a resolver en procesos concretos, tal y como acontece en el caso que nos ocupa, sino que se desenvuelven al margen del proceso, esto es, no administran propiamente Justicia ni resuelven recursos; siendo de recordar que el *artículo 12 LOPJ* establece: 1º) que " *el ejercicio de la potestad jurisdiccional, los Jueces y Magistrados son independientes respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial* "; 2º) que " *no podrán los Jueces y Tribunales corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores en el orden jerárquico judicial sino cuando administren justicia en virtud de los recursos que las leyes establezcan* "; y 3º), que " *tampoco podrán los Jueces y Tribunales, órganos de gobierno de los mismos o el Consejo General del Poder Judicial dictar instrucciones, de carácter general o particular, dirigidas a sus inferiores, sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional* ";

- porque el *art. 24.2 CE* consagra el derecho fundamental al juez *predeterminado por la Ley* , y resulta evidente que un Pleno del artículo 264 no es el juez natural predeterminado por la ley, aunque sólo sea porque no ejerce jurisdicción;

- y porque el propio *art. 24.2 CE* consagra asimismo el derecho fundamental a un proceso " *con todas las garantías*" , y la primera y primordial garantía para los justiciables es que la decisión finalizadora del pleito sea fruto de un debate procesal en el que se haya salvaguardado el derecho de defensa, lo que no es posible en los Plenos del *artículo 264 de la L.O.P.J .*, en los que por su propia mecánica no se contempla la intervención activa de los justiciables cuyos pleitos versan sobre la materia que el Pleno aborda.

Ahora bien, aun cuando por las razones apuntadas los acuerdos de esta clase de Plenos no son estrictamente " *jurisdiccionales*", menos aún son, desde luego, " *gubernativos*", por las siguientes razones:

- porque la reunión de Magistrados que conforma el Pleno de la Sala no es un " *órgano gubernativo*". No figuran estas reuniones plenarias ex *artículo 264 de la L.O.P.J .* entre los órganos de gobierno interno de los Jueces y Tribunales que enumera el *artículo 1 del Reglamento 1/2000 de 26 de julio* , de los órganos de gobierno de los Tribunales;

- porque con toda evidencia los Plenos del *art. 264 LOPJ* no ejercen ni desarrollan las funciones " *gubernativas*" o de gobierno que este Reglamento contempla; y además esas funciones propiamente gubernativas que regula el tan citado Reglamento 1/2000 no inciden ni se proyectan en ningún caso (mal podrían hacerlo) sobre la interpretación y aplicación del Derecho sustantivo y procesal aplicable para tramitar y resolver los litigios que penden ante los órganos judiciales. En definitiva, el *artículo 264 de la L.O.P.J .* no prevé estos Plenos para tratar de cuestiones gubernativas sino de problemas jurídicos generales directamente relacionados con la función jurisdiccional, lo que queda acreditado palmariamente en el

número 2 del precepto, pues la referencia a la *"independencia de las Secciones para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan"* carecería de todo sentido si lo acordado en el Pleno tuviera carácter gubernativo.

- porque el anotado carácter simplemente deliberativo, de intercambio de pareceres y contraste de opiniones, que es propio de los Plenos del *artículo 264*, resulta por su propia naturaleza incompatible con la atribución de carácter *"gubernativo"* a lo que en ellos se decide, pues un acuerdo *"gubernativo"* tiene necesariamente una operatividad y unos efectos jurídicos propios y característicos, de los que la reunión plenaria del *art. 264 LOPJ* carece por principio. Precisamente por eso los acuerdos gubernativos son impugnables mientras que los acuerdos adoptados en esos Plenos no lo son, y no lo son porque no despliegan efecto jurídico de ninguna clase; y

- porque la afirmación de que todo lo que no es estrictamente jurisdiccional encaja en el ámbito de lo gubernativo implica desfigurar hasta el extremo la propia noción de *"acuerdos gubernativos"*, que quedarían reducidos a un *"cajón de sastre"* en el que encajarían las más variadas y heterogéneas cuestiones no incardinables entre las jurisdiccionales, haciendo irreconocible el concepto de acuerdo gubernativo.

Realmente, los acuerdos que adoptan los Magistrados reunidos en tales Plenos, aunque no son, como hemos dicho, estrictamente jurisdiccionales, se acercan mucho más a estos que a los gubernativos, en la medida que a través de ellos se expresan criterios generales sobre la interpretación y la aplicación del Derecho sustantivo y procesal, que por su propia significación y funcionalidad tienen una vocación de proyección (que no fuerza vinculante) sobre los pleitos que resuelvan los Magistrados que han conformado ese Pleno.

La confirmación, en el caso concreto que estudiamos, de cuanto venimos diciendo, se deduce de una consideración sencilla, casi elemental: el problema de si el expediente administrativo que ha de surtir efectos en el proceso debe aceptarlo o no la Sala tal como lo envíe la Administración, se planteó como auténtico problema procesal en la Sala de la Contencioso-Administrativo de Valladolid en varios recursos contencioso-administrativos, y como tal fue debatido y resuelto (resolución procesal/impugnación procesal/decisión procesal), y su naturaleza no cambia por el hecho de que sobre él debatan los Magistrados constituidos en Pleno, que el *artículo 264 de la L.O.P.J.* prevé, no para decidir procesos concretos (por eso son Plenos no jurisdiccionales), sino para unificar criterios y coordinar prácticas procesales, criterios y prácticas referidos sin duda a la actividad jurisdiccional, como tenemos dicho más arriba.

OCTAVO .- Desde esta perspectiva, resulta contrario a Derecho que cualquier persona o institución pueda fiscalizar estos acuerdos, porque eso supondría una intromisión en el núcleo esencial de la función jurisdiccional que *ex art. 117 CE* sólo corresponde a los Jueces integrantes del Poder Judicial, quienes, como resalta el *precitado artículo 12.1 LOPJ*, son independientes respecto de todos los órganos judiciales y de gobierno.

No puede hacerlo, desde luego, el Consejo General del Poder Judicial, porque si el mismo *artículo 12 de la LOPJ* prohíbe al Consejo General del Poder Judicial dictar instrucciones a los Jueces sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional, es claro, *a fortiori*, que menos aún podrá este Organismo anular o declarar ilegales los acuerdos adoptados *ex*

art. 264 LOPJ sobre la interpretación y aplicación del Derecho concernido en los litigios que ante esos Jueces penden. Los citados criterios pueden ser combatidos en el ámbito del concreto proceso en que se apliquen; no estamos, por tanto, en contra de lo que sostiene el Sr. Abogado del Estado, ante *"una suerte de actuación de órganos jurisdiccionales al margen de todo control"* que choque con los principios de seguridad jurídica y tutela judicial.

Seguramente consciente de ello, el Consejo General del Poder Judicial ha pretendido justificar la legalidad de su inicial decisión con sucesivas matizaciones y salvedades que pueden reconducirse a tres argumentos: 1º) que realmente la cuestión abordada por ese Pleno de la Sala de Valladolid es de competencia de los Secretarios Judiciales y no de los Jueces; 2º) que lo resuelto por el mismo CGPJ no es vinculante ni pretende interferir en los litigios que penden ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid; y 3º) que lo único pretendido por el CGPJ es evitar que cobre eficacia práctica y jurídica lo que no deja de ser una mera apariencia.

Sin embargo, ninguna de esas tres justificaciones puede ser aceptada.

Ante todo, no es aceptable sortear la prohibición constitucional y legal de interferir en el quehacer judicial con el argumento de que lo abordado en este Pleno concierne a materias de competencia del Secretario Judicial y no del Juez. Parece subyacer a este argumento un planteamiento del todo equivocado, cual es que la tramitación procedimental de los pleitos no se incluye en la cláusula del artículo 117.3, que, recordemos, dispone que *" el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes "*. Pero tal planteamiento no es acertado, porque la potestad de juzgar no puede entenderse restringida al momento procesal de resolver el litigio en la decisión que le pone término, sino que se extiende con toda evidencia a la tramitación procesal que precede a esa decisión. Dicho de otro modo, la tramitación procesal no es en modo alguno ajena a la función jurisdiccional. Por eso, aun cuando la Ley Jurisdiccional 29/1998 atribuye a los Secretarios Judiciales numerosas e importantes funciones de ordenación e impulso de los procedimientos, siempre queda en manos del Juez o Tribunal reconsiderar o reconducir esa tramitación si considera que es necesario para conformar debidamente el debate procesal que culminará en la sentencia. Y si esto es así por principio, más aún lo ha de ser en cuanto concierne a la formación del expediente administrativo, que en el contexto de la naturaleza revisora inherente a esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se erige como una esencial fuente de conocimiento de los datos y elementos de juicio necesarios para resolver el litigio. Resulta, en definitiva, equivocado sostener que la plasmación del expediente en soporte papel o en soporte informático es algo que sólo corresponde decidir al Secretario y en lo que el Juez no tiene nada que decir. Más bien al contrario, es el Juez quien tiene la última y definitiva palabra tanto sobre el contenido e integración del expediente como sobre su ordenación y confección.

Por otra parte, tampoco cabe salvar la legalidad de lo acordado por el CGPJ bajo la matización de que se trata de un acuerdo *"no vinculante"* , o que sólo busca desterrar cualquier *apariencia* de ilegalidad. No es aceptable este planteamiento por las siguientes razones:

- porque la ambigüedad e indefinición de las expresiones utilizadas por el CGPJ (que primero declara la ilegalidad de lo acordado por el Pleno de la Sala de Valladolid, pero luego intenta relativizar esa declaración aunque sin llegar a reconsiderarla) no permite comprender con claridad el exacto contenido y alcance de su decisión, con

grave merma del principio de certeza y seguridad jurídica; tal como en la demanda se razona.

- porque, como ya se ha dicho, el *artículo 12 de la L.O.P.J.* prohíbe al CGPJ no sólo anular acuerdos como el aquí concernido, sino más aún, dictar instrucciones o suministrar criterios a los Jueces y Tribunales sobre el modo con que han de interpretar y aplicar las normas necesarias para la resolución de los pleitos; y

- porque no es competencia del CGPJ, ni corresponde a su función institucional, (al contrario, resulta gravemente perturbador para el valor superior de la independencia judicial), que el propio CGPJ declare que un acuerdo adoptado en un Pleno celebrado al amparo del 264 de la L.O.P.J. no es conforme a Derecho, y eso incluso aunque *a posteriori* se pretenda matizar tal declaración diciendo que la misma carece de efectos vinculantes o sólo pretende desvirtuar "*apariencias*" de ilegalidad. Hablando de apariencias, resulta obligado recordar lo que dijo entre otras muchas la *sentencia de esta Sala de 29 de mayo de 2006 (recurso nº 309/2004)*: "*incluso las apariencias pueden ser importantes, cuando lo que está en juego es la confianza que los Tribunales de una sociedad democrática deben merecer a los que acuden a ellos*", y desde esta perspectiva el mismo tenor literal de lo decidido por el CGPJ en los acuerdos aquí impugnados (como también lo acordado antes por la Comisión de Modernización) resulta, aun en la mejor de las hipótesis, lesivo de la dimensión objetiva e institucional de la independencia judicial que el CGPJ está singularmente llamado a salvaguardar, en la medida que dichos acuerdos producen en quien los lee la convicción o al menos la impresión de que a través de ellos el CGPJ: o bien anula, en condición de superior jerárquico, el acuerdo del Pleno de la Sala de Valladolid, o bien corrige el criterio de dicha Sala en esa misma condición de superior, o, al menos se autoatribuye una función de tutela de las decisiones del Pleno del artículo 264, que le lleva a decidir, sustituyendo a este, cuál es la interpretación que los Jueces y Tribunales deben hacer en los pleitos de las normas sustantivas y procesales; escenarios, todos estos, constitucionalmente ajenos al ámbito de competencia del CGPJ.

NOVENO .- Procede, por todo lo expuesto, estimar el presente recurso contencioso-administrativo, al estar incursos los acuerdos impugnados en la causa de nulidad absoluta establecida en el *artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992*, consistente en haberse dictado el acto por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia.

DÉCIMO .-Lo hasta aquí dicho no supone que esta Sala comparta, respecto de la cuestión de fondo, el criterio sentado por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, con sede en Valladolid, cuestión sobre la que esta Sala del Tribunal Supremo no se pronuncia, pues, aún cuando fuera otro su criterio, no es éste el trámite en que aquélla cuestión pueda y deba ser estudiada, como resulta de todos los argumentos jurídicos anteriores.

DÉCIMO-PRIMERO.- Al declararse inadmisibles los recursos interpuestos por D. Cornelio , D. Isaac , D. Pedro Francisco , Dña. Estrella , D. Eulogio y D. Narciso , y admitirse y estimarse únicamente el interpuesto por D. Sabino , no procede realizar condena en costas. (*Artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional 29/98*).

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre de S.M. el Rey, y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

FALLAMOS

PRIMERO .- Que inadmitimos el recurso contencioso-administrativo n° 2/422/2014, interpuesto por D. Cornelio , D. Isaac , D. Pedro Francisco , Dña. Estrella , D. Eulogio y D. Narciso , contra el acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 24 de abril de 2014, desestimatorio del recurso de alzada formulado por aquellos contra el acuerdo de la Comisión Permanente de 23 de octubre de 2013, por el que se declaró que los acuerdos de fecha 20 de mayo y 3 de octubre de 2013, del Pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de DIRECCION000 con sede en DIRECCION001 , por los que se dispuso que la remisión de los expedientes administrativos de las Administraciones Públicas ha de ser efectuada en formato papel, *"no se ajustan a la legalidad, resultando procedente, en cambio, la admisión de dichos expedientes en formato CD"*.

SEGUNDO .- Que estimando el presente recurso interpuesto por D. Sabino contra esos mismos acuerdos del C.G.P.J., los anulamos por no ser conformes a Derecho.

TERCERO.- Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa lo pronunciamos, mandamos y firmamos . D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez D. Pedro Jose Yague Gil D. Rafael Fernandez Montalvo D. Segundo Menendez Perez D. Octavio Juan Herrero Pina **PUBLICACIÓN** .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, lo que certifico