

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 137/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez

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

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Sexta**  
**Sentencia núm. 775/2021**

Excmos. Sres.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D. Eduardo Espín Templado

D. José Díaz Delgado

En Madrid, a 1 de junio de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo núm. 137/2020, interpuesto por el ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, representado por el procurador de los tribunales don Fernando Ruiz de Velasco y Martínez de Ercilla, bajo la dirección letrada de don Ignacio de Luis Otero, contra el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de fecha 13 de febrero de 2020, por el que se desestima el recurso de alzada contra el Acuerdo sectorial de Magistrados de las Secciones Civiles generales y de la Sección Mercantil de la Audiencia Provincial de Madrid, celebrada el 19 de septiembre de 2019, sobre el límite de la extensión de los escritos de recursos, que asume los criterios y consecuencias establecidas en el Acuerdo del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2017 .

Se ha personado en este recurso como parte recurrida el CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, con la representación que le es propia.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** Mediante escrito de fecha 1 de junio de 2020, la representación procesal del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de fecha 13 de febrero de 2020, por el que se desestimaba el recurso de alzada contra el Acuerdo sectorial de Magistrados de las Secciones Civiles generales y de la Sección Mercantil de la Audiencia Provincial de Madrid, celebrada el 19 de septiembre de 2019, sobre el límite de la extensión de los escritos de recursos, que asume los criterios y consecuencias establecidas en el Acuerdo del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2017, formalizando demanda en la que termina suplicando a la Sala que «...dicte resolución por la que, estimando el mismo, se acuerde dejar sin efecto el acuerdo impugnado».

**SEGUNDO.** La representación procesal del CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, formuló contestación a la demanda interpuesta y suplica en su escrito a la Sala que «...dicte sentencia declarando inadmisibile o, en su defecto, desestimando este recurso con los demás pronunciamientos legales».

**TERCERO.** Mediante providencia de fecha 28 de abril de 2021 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 27 de mayo del mismo año, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** *La resolución recurrida.*

La representación procesal del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid interpone recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de 13 de febrero de 2020, que inadmite el recurso de alzada núm. 448/19, deducido por aquel Colegio contra el apartado 9 del acuerdo de 19 de septiembre de 2019 adoptado por la junta sectorial de magistrados de las secciones civiles generales y de la sección mercantil de la Audiencia Provincial de Madrid, referido al límite de la extensión de los escritos de recurso, que asume los criterios y consecuencias establecidos en el acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2017.

*Aquel apartado 9 dice así: “Sobre el límite a la extensión de los escritos de recurso se asume los criterios y consecuencias establecidos por el Acuerdo de Pleno (no jurisdiccional) de la Sala Civil del Tribunal supremo de 27/01/2017, sobre admisión de los recursos, respecto del número de páginas e interlineado, fuente y tamaño, tanto del texto como de las notas a pie de página o en la transcripción literal de preceptos o párrafos de sentencias que incorporen”.*

A su vez, el extenso Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala de lo Civil del TS al que se remite, dispone en el primer párrafo de uno de sus apartados:

*“3.1 Requisitos comunes a ambos recursos.*

*En el desarrollo de cada motivo se expondrán, con la necesaria extensión, los fundamentos del mismo (arts. 471 y 481 LEC). Una extensión excesiva, en los términos del apartado III.1, puede ser considerada innecesaria y, en consecuencia, puede dar lugar a la inadmisión del recurso. La sala*

*considera que, por lo general, es suficiente una extensión de veinticinco páginas con interlineado 1,5 y fuente Times New Román con un tamaño de 12 puntos en el texto y de 10 puntos en las notas a pie de página o en la transcripción literal de preceptos o párrafos de sentencias que se incorporen.”*

Ese apartado III.1 que cita el párrafo que acaba de ser transcrito dice a su vez, en sus párrafos segundo y cuarto, lo que sigue:

*“En la experiencia de aplicación del Acuerdo de 2011 la sala viene observando con preocupación creciente cómo muchos de los escritos de interposición de los recursos presentan una extensión desmesurada que, lejos de facilitar su resolución, dificulta el trabajo de la fase de admisión, entorpece el correcto entendimiento de las pretensiones del recurrente, introduce confusión en el debate y provoca que, en muchas ocasiones, los argumentos realmente relevantes queden oscurecidos en un cúmulo de alegaciones reiterativas e incluso contradictorias.*

[...]

*Es por ello que, en trámite de admisión del recurso de casación, habrá que dar cumplimiento estricto a lo previsto en el art. 481.1 LEC. La necesaria extensión del escrito de interposición es la adecuada para que el recurso cumpla su función. Por tanto, no se cumple este requisito cuando la argumentación sea esquemática o demasiado escueta, pero tampoco cuando sea tan extensa que impida conocer el verdadero fundamento del motivo”.*

Por fin, aquella resolución de la Comisión Permanente contiene los siguientes particulares de interés:

--Transcribe el informe emitido por el Presidente de la Audiencia Provincial de Madrid de conformidad con el art. 121.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Su tenor dice así:

*“1º.- El 19 de septiembre de 2019 se celebró Junta General de Magistrados de las Secciones Civiles y de la Sección Mercantil de esta Audiencia Provincial, que había sido convocada al amparo de lo establecido en el artículo 57 c) del Reglamento 1/2000 de 26 de julio para unificación de criterios y coordinación de prácticas procesales, que a su vez se remite al artículo 264 de la LOPJ sobre Plenos Jurisdiccionales de unificación de criterios.*

*2º.- En la referida Junta fueron adoptados los acuerdos objeto de recurso: acuerdo 10º (sic) sobre el límite a la extensión de los escritos de recurso de apelación, que fue aprobado por mayoría.*

*3º.- De los referidos acuerdos se informó a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sesión celebrada el pasado 12 de noviembre de 2019 y a continuación, se procedió a comunicar el contenido de los acuerdos a los Colegios de Abogados y Procuradores, así como a los Decanos de los partidos judiciales de la Comunidad de Madrid, aplicando por analogía lo establecido en el artículo 70 del referido Reglamento sobre régimen jurídico de las Juntas de Jueces.*

*Los acuerdos adoptados en Junta de unificación de criterios no tienen naturaleza gubernativa ni jurisdiccional. Se trata de acuerdos de orden interno, no vinculantes y que únicamente son susceptibles de recurso de carácter jurisdiccional cuando el criterio en cuestión es incorporado a una determinada resolución judicial. Se trata pues de acuerdos adoptados en reuniones de Magistrados, que no tienen el valor de jurisprudencia, siendo su utilidad de "consumo interno", y que constituyen un instrumento valioso para discutir las cuestiones procesales dudosas o sobre las que existan discrepancias”.*

*--Y, después, razona en estos términos:*

*“Atendida la naturaleza del acto impugnado, debe concluirse que la alzada es inadmisibile por carencia de objeto habida cuenta de que se dirige*

*contra un acto no susceptible de recurso -art. 116.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, LPAC en lo sucesivo-.*

*Como conoce el recurrente, es presupuesto del recurso administrativo, y así lo exige el art. 112.1 LPAC, que se dirija contra una "resolución", entendiéndose por tal un acto que pone fin al procedimiento administrativo resolviendo las cuestiones planteadas por el interesado o que resulten del procedimiento -arts. 84.1 y 88.1 LPAC-, presupuesto que se extiende a los "actos de trámite" sólo en la medida en que equivalgan a una "resolución" por producir el mismo efecto, esto es, decidiendo de manera directa o indirecta el fondo del asunto o impidiendo la continuación del procedimiento -art. 112.1 LPAC-.*

*En definitiva, y como indicó la ya lejana sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1982 -RJ 1982\299- en una doctrina que se mantiene inalterable, es condición de impugnabilidad de un acto que tenga "carácter decisorio", lo que implica que su contenido ha de definir una situación jurídica con carácter vinculante para la propia Administración y para los interesados.*

*Como se pone de manifiesto en el informe emitido por el Presidente de la Audiencia Provincial de Madrid, los acuerdos adoptados se enmarcan en las previsiones del art. 57.c) del Reglamento 1/2000, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales que, a su vez, remite a lo dispuesto en el art. 264 LOPJ, cuyo párrafo tercero excluye el carácter vinculante de los acuerdos.*

*Aunque nazca con vocación o aspiración de establecer un criterio que sea seguido por los órganos concernidos, lo cierto es que el acuerdo al que se refiere el recurso carece de carácter decisorio para dichos órganos, ni tampoco producirá efecto alguno frente a terceros sino a partir de su incorporación a una resolución procesal, momento a partir del cual tendrá carácter decisorio y será posible su impugnación a través de los recursos procesales correspondientes, que, por cierto, son los que cabe considerar conformes con*

*la naturaleza de un acto cuyo contenido, en definitiva, se dirige a disciplinar la ordenación de un aspecto del procedimiento”.*

**SEGUNDO.** *El escrito de demanda.*

Sus argumentos son, en síntesis, los siguientes:

--No existe causa de inadmisión por pretendida carencia de objeto, pues la naturaleza jurídica del acto administrativo notificado a esta Corporación no puede sino considerarse como un acto administrativo definitivo cuyo contenido no deja lugar a dudas de su carácter decisorio, luego no meramente informativo. El acuerdo que se recurre pretende generar una obligación formal de alcance general, lo que se corrobora con la mera lectura del mismo. Es decir, no estamos ante una mera comunicación de carácter informativo sin contenido decisorio propio, sino ante una resolución administrativa con efectos generales para el colectivo profesional de la abogacía y la procura. Además, ha de subrayarse que del acuerdo recurrido sobre la extensión de escritos no se colige un carácter voluntario o facultativo, sino preceptivo, luego generador de obligaciones sobre el límite a la extensión de los escritos de recurso.

--Tampoco existe habilitación legal para adoptar lo acordado en aquel apartado 9. No la hay en la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuyo art. 1.1 establece el principio de legalidad procesal. No se la prestan las fuentes del derecho a que se refiere el art. 1.1 del Código Civil. Los hábitos o usos procesales (aquello que se acostumbra hacer por y ante determinado órgano judicial), solo podrían admitirse en mínimos casos y como complemento e interpretación de preceptos legales, pero sin carácter vinculante alguno. Los acuerdos no jurisdiccionales carecen del valor complementario e interpretativo de la jurisprudencia.

Con el acuerdo no jurisdiccional se somete a un esfuerzo de síntesis que la ley, única fuente del derecho procesal, no solo no exige, sino que obliga más bien a lo contrario.

En nuestro sistema procesal el juicio de segunda instancia es pleno, sin más límite que la *reformatio in peius* y la imposibilidad de entrar a conocer sobre aquellos extremos que hayan sido consentidos y no impugnados (*tantum devolutum, quantum appellatum*). En otros términos, no es tanto un 'juicio nuevo' cuanto una *revisio prioris instantiae*, revisión de la primera instancia que permite un nuevo examen completo de la cuestión litigiosa, como bien se ha encargado de enfatizar el Tribunal Supremo (STS, 22/04/2016, entre muchas, dada la posición pacífica).

--Se infringe el art. 24 CE por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por limitación del derecho de defensa. La limitación en los recursos de apelación no puede hacerse de forma única sin riesgo de lacerar el derecho de defensa y alegación, pues la casuística de motivos de apelación, por razones procesales y sustantivas, adquiere una indudable trascendencia, tanto en la óptica alegatoria cuanto en la probatoria, llegando al absurdo de prodigar futuras abreviaturas y un uso de un lenguaje cuasi críptico en aras de salvaguardar los caracteres no consumidos en esa suerte de saldo disponible hasta completar las veinticinco páginas.

En suma y como corolario de cuanto antecede, el acuerdo ha de ser declarado nulo de pleno derecho ante la manifiesta falta de habilitación legal (ex art. 47.1 ley 39/2015) y por lacerar el derecho de defensa ex art. 24 CE.

**TERCERO.** *El escrito de contestación a la demanda.*

En síntesis, su argumentación es la siguiente:

--Insiste en que procede declarar inadmisibles este recurso conforme al art. 69 c) de la LJCA, pues el acuerdo que da origen al litigio carece de carácter vinculante. Ni siquiera vincula a los magistrados de la Audiencia Provincial de Madrid (art. 264.3 LOPJ).

--El Tribunal Constitucional ha avalado los Acuerdos de la Sala Primera del Tribunal Supremo sobre criterios de admisión de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal; momento en que el escrito de contestación transcribe en parte la STC 150/2004, de 20 de septiembre.

--En conclusión, el presente recurso es meramente preventivo o hipotético, sólo en el caso de que, en contra de lo expresamente reconocido por el acuerdo impugnado, la Audiencia Provincial de Madrid inadmitiese un escrito de interposición de un recurso de apelación por no ajustarse a la extensión o condiciones extrínsecas referidas, cabría entonces proceder a recurrir esa decisión judicial de inadmisión cobrando entonces virtualidad práctica y procediendo examinar allí las argumentaciones de la demanda que ahora son puramente cautelares.

**CUARTO.** *Recurribilidad del apartado 9 del acuerdo de 19 de septiembre de 2019.*

En este punto, discrepamos de la decisión de inadmisión del recurso de alzada adoptada por la resolución de la Comisión Permanente del CGPJ de 13 de febrero de 2020. Es así, porque aquel apartado 9 pone fin al procedimiento seguido para su adopción; asume unos criterios con vocación de aplicación general; y, por tanto, puede servir en sí mismo, por sí solo, de sustento a las decisiones de inadmisión de los recursos de apelación que puedan adoptar las secciones civiles generales y la sección mercantil de la Audiencia Provincial de Madrid.

Ese apartado 9, dado las notas que le caracterizan y que acaban de ser indicadas, amén de decidir el fondo de uno de los asuntos objeto de la convocatoria de aquella junta sectorial, puede, de entrada, constreñir el ejercicio del derecho de defensa inherente a la interposición de un recurso de apelación, y puede, después, obligar a un esfuerzo de síntesis y, tal vez, a alargar la tramitación de un recurso de esa naturaleza en contra del deseable principio de agilización procesal. Es así oportuno que la controversia sobre su legalidad se decida pronto y con carácter general, no en cada caso concreto,

sin que su impugnación en ese sentido se oponga al tenor literal ni a la razón de ser de lo dispuesto en el párrafo primero del art. 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Nada en contra de lo anterior cabe ligar al hecho de que cada resolución procesal de inadmisión sea susceptible de los recursos de esa misma naturaleza previstos en la ley.

**QUINTO.** *Decisión sobre el fondo del recurso.*

Como vimos al principio, aquel apartado 9 del acuerdo de 19 de septiembre de 2019 adoptado por la junta sectorial de magistrados de las secciones civiles generales y de la sección mercantil de la Audiencia Provincial de Madrid, asume los criterios y consecuencias establecidos por el Acuerdo de Pleno de la Sala Civil que cita.

De ambos, criterios y consecuencias, lo realmente trascendente para la decisión que hemos de dar son las segundas, pues los primeros, en sí mismos, son adecuados para aquello que es primordial en el ejercicio de la función jurisdiccional, a saber: la precisa identificación de la o las cuestiones jurídicas suscitadas y, por ende, la cabal respuesta a las mismas. En esta línea, aquel Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala de lo Civil del TS expone, no sin razón y no sin descansar en la apreciación de lo que ocurre en dicha Sala, que un escrito de interposición de extensión desmesurada, *lejos de facilitar su resolución, dificulta el trabajo de la fase de admisión, entorpece el correcto entendimiento de las pretensiones del recurrente, introduce confusión en el debate y provoca que, en muchas ocasiones, los argumentos realmente relevantes queden oscurecidos en un cúmulo de alegaciones reiterativas e incluso contradictorias*; y añade, también, que *La necesaria extensión del escrito de interposición es la adecuada para que el recurso cumpla su función. Por tanto, no se cumple este requisito cuando la argumentación sea esquemática o demasiado escueta, pero tampoco cuando sea tan extensa que impida conocer el verdadero fundamento del motivo.*

Situados así en el plano de las segundas, es oportuno repetir el texto de aquel primer párrafo del apartado 3.1, pues es ahí donde se establecen las consecuencias que se asumen por aquella junta sectorial. Dice así:

*“Requisitos comunes a ambos recursos.*

*En el desarrollo de cada motivo se expondrán, con la necesaria extensión, los fundamentos del mismo (arts. 471 y 481 LEC). Una extensión excesiva, en los términos del apartado III.1, puede ser considerada innecesaria y, en consecuencia, puede dar lugar a la inadmisión del recurso. La sala considera que, por lo general, es suficiente una extensión de veinticinco páginas con interlineado 1,5 y fuente Times New Román con un tamaño de 12 puntos en el texto y de 10 puntos en las notas a pie de página o en la transcripción literal de preceptos o párrafos de sentencias que se incorporen.”*

A la vista de dicho texto, no es difícil apreciar que no hay en él el establecimiento de un deber procesal de inadmisión, que como tal deba ser observado por las distintas secciones. Por el contrario, las frases que en él se incluyen, referidas a *una extensión excesiva* y a que *ésta puede ser considerada innecesaria y, en consecuencia, puede dar lugar a la inadmisión del recurso*, advierten tan solo de una posibilidad, sujeta no a la mera constatación de la extensión excesiva, sino a la comprobada concurrencia de las consecuencias perjudiciales para el deseable ejercicio de la función jurisdiccional indicadas en letra cursiva en el párrafo segundo de este fundamento de derecho, pues es esto lo que también se asume.

Por ello, no podemos compartir que el apartado 9 de los acuerdos adoptados en aquella junta sectorial careza manifiestamente de la necesaria habilitación legal, ni, tampoco, que lacere el derecho de defensa, pues la primera ha de pregonarse, desde el mismo texto constitucional, para todo acuerdo razonable cuyo fin sea encauzar el correcto desenvolvimiento del proceso y, por tanto, la mejor prestación del derecho fundamental a obtener tutela judicial efectiva; y el segundo no sufre en realidad desde el mismo momento en que la dirección letrada de cualquiera de las partes puede

exponer, y obliga a considerar, la necesidad de una mayor extensión de sus escritos.

**SEXO.** *Pronunciamiento sobre costas.*

El acogimiento de uno de los motivos de impugnación -el referido a la inadmisibilidad del recurso de alzada-, y las serias dudas de hecho y de derecho que en principio suscitaba la cuestión de fondo, determina que no proceda hacer imposición de las costas causadas (art. 139.1 de la LJCA).

**FALLO**

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

1º. Estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid contra la resolución de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 13 de febrero de 2020, que inadmitió el recurso de alzada núm. 448/19, deducido por aquel Colegio contra el apartado 9 del acuerdo de 19 de septiembre de 2019 adoptado por la junta sectorial de magistrados de las secciones civiles generales y de la sección mercantil de la Audiencia Provincial de Madrid, referido al límite de la extensión de los escritos de recurso, que asumió los criterios y consecuencias establecidos en el acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de fecha 27 de enero de 2017. Anulamos y dejamos sin efecto el particular de aquella resolución que inadmitió aquel recurso de alzada.

2º. Desestimamos en lo restante dicho recurso contencioso-administrativo, declarando la conformidad a derecho del citado apartado 9 del acuerdo de 19 de septiembre de 2019 adoptado por la junta sectorial de

magistrados de las secciones civiles generales y de la sección mercantil de la Audiencia Provincial de Madrid. Y

3º. No hacemos imposición de las costas causadas en este recurso, de suerte que cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

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

Así se acuerda y firma.

