



Roj: **STSJ NA 659/2019 - ECLI: ES:TSJNA:2019:659**

Id Cendoj: **31201330012019100229**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Pamplona/Iruña**

Sección: **1**

Fecha: **30/12/2019**

Nº de Recurso: **423/2019**

Nº de Resolución: **371/2019**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **RAQUEL HERMELA REYES MARTINEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **SENTENCIA DE APELACIÓN Nº 000371/2019**

**ILTMOS. SRES.:**

PRESIDENTE,

**DÑA. RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ**

MAGISTRADOS,

**D. ANTONIO SÁNCHEZ IBÁÑEZ**

**DÑA. ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN**

En Pamplona, a treinta de diciembre de dos mil diecinueve.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, constituida por los Ilustrísimos Señores Magistrados expresados, ha visto, en grado de apelación, el presente **rollo nº 423/2019** contra la Sentencia nº 167/2019 de fecha 02-09-2019 recaída en los autos procedentes del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona correspondientes al recurso contencioso-administrativo Procedimiento Ordinario nº 2/2019. Siendo partes como **apelante EL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA**, representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Arancha Pérez Ruiz y defendido por la Letrada D<sup>a</sup>. Teresa Granda Márquez de Prado, y como apelada D<sup>a</sup>. Remedios, representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. María Rosario Biurrún Ibiricu y defendida por el Letrado D. Eugenio Garayalde Arbide.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En fecha 2 de septiembre de 2019 se dictó la Sentencia nº 167/2019 por el Juzgado Contencioso-Administrativo Nº 1 de Pamplona, en el P. O. 2/2019, cuyo fallo contiene el tenor literal siguiente: "ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales, Sra. Biurrún Ibiricu, actuando en nombre y representación de Dña. Remedios, contra la resolución de 25 de octubre de 2.018, del Consejo General de la Abogacía Española, por el que se estimaba el recurso de alzada interpuesto por D. Salvador, contra el acuerdo de archivo de su denuncia, por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Pamplona, y en

consecuencia, ANULAR y DEJAR SIN EFECTO dicha resolución, por indebida admisión del recurso de alzada. Todo ello, con expresa imposición de costas a la Administración demandada".

**SEGUNDO .-** Por la parte demandada se ejercitó recurso de apelación al que se dio el trámite legalmente establecido en el que solicitaba su estimación con revocación de la sentencia apelada, otorgando legitimación para el Salvador y declarando válido el acuerdo recurrido

La demandante-apelada se opuso a la pretensión anterior solicitando inadmisibilidad del recurso apelación por razón de la cuantía y subsidiariamente la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia de instancia.



**TERCERO** .- Elevadas las actuaciones a la Sala y formado el correspondiente rollo, tras las actuaciones legalmente prevenidas, se señaló para votación y fallo el día 17-12-2019.

Es ponente la Iltrma. Sra . **DÑA. RAQUEL H. REYES MARTINEZ**, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

No se aceptan los Fundamentos de Derecho de la Sentencia apelada, salvo los extremos expresamente así declarados en esta Sentencia.

### **PRIMERO.-Sentencia recurrida y alegaciones de las partes en apelación.**

La sentencia objeto de apelación estimó la demanda interpuesta por la representación de la Letrada Dña. Remedios y anula la resolución de 25 de octubre de 2018, del Consejo General de la Abogacía Española, por el que se estimaba el recurso de alzada interpuesto por D. Salvador , contra el acuerdo de archivo de su denuncia, por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Pamplona, en el sentido de que por parte del colegio se instrúa expediente disciplinario a la Letrada Dª Remedios , por falta de legitimación del denunciante para interponer recurso de alzada.

La Juez a quo reseña la jurisprudencia respecto a la legitimación del denunciante y destaca que en este caso ha existido actividad investigadora, extremo al que se vincula la legitimación del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. La misma se contrae a poner en conocimiento de los órganos competentes para la investigación de los hechos, los que son objeto de denuncia. Si el procedimiento se ha realizado siguiendo adecuadamente los trámites, como sucede en este caso, puesto que no se ha indicado lo contrario, ni se ha formulado motivo de impugnación basado en tal circunstancia, y la conclusión adoptada por el órgano encargado una vez valorados los datos aportados y con la motivación adecuada, es que no se aprecia infracción alguna en la actuación de la colegiada, carece de legitimación el denunciante para pretender otra cosa. La resolución del Colegio de Abogados de Pamplona, por la que se archivó la queja interpuesta a la Sra. Remedios , detallaba perfectamente los motivos de la decisión, al concluir que no se había acreditado indicio alguno de la existencia de una infracción, por lo que no era procedente incoar expediente disciplinario, archivándose, por tanto, las actuaciones.

Concluye que el denunciante no tiene legitimación para pretender una **sanción** ni para que continúe un procedimiento que se ha seguido perfectamente y concluido con resolución absolutamente motivada. No está legitimado para mostrarse parte en un procedimiento administrativo sancionador, ya que la imposición o no de una **sanción** a la Letrada denunciada no produce efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera.

La parte apelante alega, en síntesis, los siguientes motivos del recurso:

La argumentación establecida en la sentencia no reconoce y limita la competencia Consejo General de la Abogacía Española en el ámbito administrativo sancionador a la hora de poder realizar la actividad investigadora que realizan los Ilustres Colegios de Abogados. La STS 68/2019, de 28 de enero de 2019, Rec. 4580/2017 reconoce la legitimidad del denunciante cuando consiste en una revisión de una determinada actuación inspectora, en este caso la del Ilustre Colegio de Abogados de Pamplona.

El art. 121 de la ley 39/2015, de 1 de octubre no limita quién puede acudir a esta vía de recurso. La propia configuración del recurso de alzada implica que su mecanismo de revisión en vía administrativa de las resoluciones de órganos inferiores, actuando el órgano superior que conoce del recurso como garantía de mayor acierto y legalidad en la decisión.

Respecto al fondo del asunto, la Comisión de recursos y **deontología** del Consejo General de la Abogacía Española no procedió a valorar la actuación del denunciante o de la denunciada sino que resolvió devolver el expediente disciplinario al Colegio para incoar expediente disciplinario con objeto de dilucidar, tras la práctica de los medios de prueba que resulten necesarios, si se ha producido o no una posible infracción deontológica digna de reproche.

No puede cercenarse la competencia del Consejo General de la Abogacía Española como instancia de revisión de la legalidad de la actuación de los Colegios de Abogados que le atribuye el Estatuto General de la Abogacía Española.

La resolución dictada puede considerarse un acto de trámite conforme al art. 17 del Reglamento del Procedimiento Disciplinario, por lo que la resolución que se cuestiona no es susceptible de recurso contencioso administrativo, al no tratarse de un acto de trámite cualificado.



La defensa de D<sup>a</sup> Remedios se opone al recurso alegando la inadmisibilidad del mismo por razón de la cuantía porque el asunto versa sobre si el denunciante ostentaba legitimación para recurrir en alzada el acuerdo de archivo adoptado por el Colegio de Abogados de Pamplona en relación con la denuncia presentada por una supuesta infracción de los deberes deontológicos que recaen sobre la Letrada apelada. La posible **sanción** que cabría imponer a la Letrada denunciada consistía en una suspensión en el ejercicio de la abogacía por plazo no superior a tres meses, por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia, el recurso de apelación es inadmisibile.

Respecto al fondo del asunto, sobre el carácter del acto recurrido, el que se trate de un acto de trámite no fue planteado en la primera instancia. Este extremo fue suscitado por la parte apelada en un sentido exactamente contrario formulado por la apelante entendido que la resolución del Consejo General de la Abogacía constituye un acto definitivo que es perfectamente impugnabile ante la jurisdicción contenciosa.

#### **SEGUNDO.- Sobre la inadmisibilidad del recurso de apelación por razón de la cuantía.**

La parte apelada alega la inadmisibilidad del mismo por razón de la cuantía porque la posible **sanción** que cabría imponer a la Letrada denunciada consistía en una suspensión en el ejercicio de la abogacía por plazo no superior a tres meses, por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia, el recurso de apelación es inadmisibile.

Por el contrario, la parte recurrente opone que el procedimiento se ha tramitado desde el principio y sin oposición de parte como un procedimiento ordinario, fijándose la cuantía como indeterminada. La cuantía del presente recurso es indeterminada puesto que los intereses que están en juego son diferentes a los económicos; en el presente procedimiento lo que se enjuicia es la conformidad a las normas deontológicas de la actuación profesional de la apelada y la competencia del Consejo General de la Abogacía Española, como Corporación de Derecho público, para conocer en vía de recurso de las resoluciones de los Colegios de Abogados - artículo 9.1.e) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales-, en este caso, la adoptada por el Colegio de Abogados de Pamplona. Por ello las consecuencias que pudieran dimanar de la presente causa no son susceptibles de cuantificación.

Para dar respuesta a esta cuestión, debemos destacar que, como hemos recordado en nuestra sentencia de 31 de enero de 2017, Rec Ap. 337/2016, que el examen de dicha causa de inadmisibilidad es obligado para esta Sala, toda vez que el control, incluso de oficio, de los presupuestos de admisibilidad del recurso de apelación compete a los Tribunales con independencia de las alegaciones de las partes, ya que estamos en materia de orden público procesal, de la que nadie, ni siquiera el propio Tribunal, puede disponer. En este sentido la STS de 20-12-2004 precisa que: *"el órgano jurisdiccional puede, en cualquier momento del proceso, incluso de oficio, determinar su cuantía ya que se trata de una materia de orden público, especialmente cuando de ello depende la procedencia o improcedencia de los recursos de apelación o casación, el cual no puede quedar al arbitrio de las partes"*.

Por consiguiente, no existe limitación alguna para que la Sala se pronuncie sobre la cuantía del recurso, y sin que nuestro criterio haya de estar condicionado por lo fijado en la instancia, pues predomina el carácter de cuestión de orden público de la materia que nos incumbe, debiendo determinar cuál sea la cuantía del proceso a los efectos del recurso de apelación que nos incumbe, con estricta sujeción a las normas que sobre la materia fijan las Leyes procesales.

Así, la cuantía litigiosa no es la querida por las partes ni la apuntada por la sentencia de instancia sino la real, como precisa la STS de 8-7-2002 (rec. 9062/1997) que remarca que: *"resulta irrelevante a efectos de la inadmisibilidad del recurso de casación por razón de cuantía, que se haya tenido por preparado el recurso en la instancia o el ofrecimiento del mismo al notificarse la resolución impugnada, siempre naturalmente que la cuantía sea estimable e inferior al límite establecido"*, pronunciamiento que, mutatis mutandis, es plenamente aplicable al recurso de apelación.

Recordaremos que el derecho a la segunda instancia es un derecho de configuración legal, sometido por tanto a los requisitos y condiciones que la ley y la jurisprudencia que la aplica e interpreta establecen, de modo que el derecho a la tutela judicial efectiva se ve satisfecho con la resolución dictada en única instancia aunque contra ella no quepa apelación. Y así, las SSTC 109/1987 o 322/1993 indican que *"la Constitución no garantiza una doble instancia, salvo en el orden jurisdiccional penal"*. En esta línea se pronuncia el ilustrativo Auto del Tribunal Supremo de 29-9-2011 (rec. 47/2011).

También en el ATS de 25 de abril de 2013 Recurso: 3793/2012 (ROJ: ATS 5380/20139) Ponente: Rafael Fernandez Montalvo se establece que: *"la exigencia de que ésta (la cuantía) supere el límite legal a que se ha hecho mención, en cuanto presupuesto procesal, es materia de orden público que no puede dejarse a la libre disponibilidad de las partes y sin que comprometa a este Tribunal Supremo para la concreta aplicación de todas las exigencias procesales extraordinarias de un recurso como el de casación (incluidas las derivadas de la acumulación objetiva y subjetiva de pretensiones) la fijación de la cuantía del proceso en la instancia determinada"*



por el Tribunal a quo . Es además doctrina reiterada de esta Sala que no se quebranta el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución porque un proceso contencioso-administrativo quede resuelto definitivamente en única instancia. Finalmente, debemos recordar que, sobre el acceso a los recursos, existe una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que, reiterada en su Sentencia nº 252/2004, de 20 de diciembre , puede resumirse en lo siguiente: "(...) como hemos sintetizado en la STC 71/2002, de 8 de abril , mientras que el derecho a una respuesta judicial sobre las pretensiones esgrimidas goza de naturaleza constitucional, en tanto que deriva directamente del art. 24.1 CE , el derecho a la revisión de una determinada respuesta judicial tiene carácter legal. El sistema de recursos, en efecto, se incorpora a la tutela judicial en la configuración que le otorga cada una de las Leyes reguladoras de los diversos órdenes jurisdiccionales, sin que, como hemos precisado en el fundamento jurídico 5 de la STC 37/1995 , 'ni siquiera exista un derecho constitucional a disponer de tales medios de impugnación, siendo imaginable, posible y real la eventualidad de que no existan, salvo en lo penal ( SSTC 140/1985 , 37/1988 y 106/1988 )'. En fin, 'no puede encontrarse en la Constitución -hemos dicho en el mismo lugar- ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una doble instancia o de unos determinados recursos, siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos. El establecimiento y regulación, en esta materia, pertenece al ámbito de libertad del legislador ( STC 3/1983 )' ( STC 37/1995 , FJ 5). Como consecuencia de lo anterior, 'el principio hermenéutico pro actione no opera con igual intensidad en la fase inicial del proceso, para acceder al sistema judicial, que en las sucesivas, conseguida que fue una primera respuesta judicial a la pretensión' que 'es la sustancia medular de la tutela y su contenido esencial, sin importar que sea única o múltiple, según regulen las normas procesales el sistema de recursos' ( SSTC 37/1995 , 58/1995 , 138/1995 y 149/1995 ) ". En el mismo sentido puede citarse el ATS, Contencioso sección 1 de 08 de mayo de 2014, Recurso: 3855/2013 ( ROJ: ATS 4740/2014)

La reciente STS de 28 de mayo de 2019 ( ROJ: STS 1815/2019 - ECLI:ES:TS:2019:1815 ) Sentencia: 709/2019 Recurso: 262/2016 Ponente: Jose Luis Requero Ibañez analiza, como cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declarar si es de cuantía indeterminada o determinable un pleito en el que se impugna la **sanción** de un mes de suspensión de funciones, con pérdida de las retribuciones correspondientes, notoriamente muy inferiores a 30.000 euros, y en el que únicamente se pretende la anulación de la resolución sancionadora más el restablecimiento de los derechos de los que directamente privó. Y, de ser determinable, qué conceptos han de ser tomados en consideración para el cálculo y fijación de la cuantía del recurso. Así, señala que: " *ceñida la cuestión que se ha identificado que tiene interés casacional para la formación de jurisprudencia a la interpretación y aplicación del artículo 42.2 de la LJCA respecto de la **sanción** de suspensión de funciones a efectos de un eventual recurso de apelación, cabe decir lo que sigue:*

1º *En la LJCA hay que estar al valor económico de la pretensión objeto del pleito como regla general para fijar la cuantía del recurso contencioso-administrativo ( artículo 41.1 de la LJCA ). Para ello la LJCA se remite a la legislación procesal civil, si bien prevé reglas específicas. Así diferencia según que la pretensión sea de mera anulación [ artículo 42.1.a) de la LJCA ] o de plena jurisdicción [ artículo 42.1.b) de la LJCA ]. Si es de mera anulación se remite al valor económico del acto y si es de plena jurisdicción al valor de lo reclamado con las precisiones que tal precepto prevé y que no son del caso.*

2º *Como segunda especialidad el artículo 42.2 de la LJCA identifica unas materias que califica de cuantía indeterminada. Son así ex lege pleitos de cuantía indeterminada, primero, los recursos en los que se impugnan disposiciones generales, incluidos los planes urbanísticos; segundo, " los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o **sanciones** susceptibles de valoración económica " y tercero, como categoría innominada, " aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración ".*

3º *En lo que ahora interesa y dentro de los pleitos referidos a funcionarios públicos, el artículo 42.2 matiza la regla general si es que el pleito trata de derechos o **sanciones** " susceptibles de valoración económica "; es decir, que aun cuando la **sanción** no sea económica -el paradigma de **sanción** económica sería la multa o la detracción de días de retribución- si implica unas consecuencias económicas el pleito es de cuantía determinable porque la **sanción** es "susceptible" de concretarse en términos económicos.*

4º *La **sanción** de suspensión temporal de funciones es susceptible de medirse en términos económicos, lo que alcanza a todos los conceptos que conforman la retribución bruta o íntegra de la que se priva al sancionado durante el lapso de tiempo de la suspensión, y fuera del mismo por la minoración que en las pagas extraordinarias se haya producido por razón de la reducción del tiempo no trabajado en la anualidad. Se toma como referencia la retribución bruta pues la misma constituye el derecho individual o económico afectado por la **sanción** cuya anulación se pretende.*



5º A los efectos del artículo 81.1.a) de la LJCA cabe no exigir un concreto cálculo cuando atendiendo al tiempo de suspensión y la retribución que deja de percibir, se deduzca notoria y razonablemente que su cuantía no alcanza a los 30.000 euros.

6º De la LJCA no se deduce que ante una **sanción** disciplinaria el pleito sea, per se, de cuantía indeterminada por razón del contenido aflictivo, la afectación moral o al buen nombre o prestigio que comporta toda **sanción** pues cabe presumir que toda **sanción** produce tal afectación. De no entenderse así no habría duda interpretativa alguna y en caso de impugnarse **sanciones** siempre sería el pleito de cuantía indeterminada, con lo que quedaría sin contenido la regla específica del artículo 42.2 de la LJCA.

7º De los tres supuestos del artículo 42.2 de la LJCA en los que la cuantía del pleito es indeterminada, la tercera es aplicable a las **sanciones** funcionariales si es que el recurrente acumula a la pretensión de anulación otra pretensión no susceptible de valoración económica o una pretensión de resarcimiento que exceda de los 30.000 euros.

8º También serán de cuantía indeterminada aquellos litigios en los que se pretenda la mera anulación de la **sanción** que, al margen del aspecto en que es susceptible de valoración económica, conlleve otros efectos previstos normativamente, no medibles en términos económicos y que forman parte de la **sanción** como gravamen añadido a la **sanción**.

9º En lo procedimental es irrelevante que en la instancia no se haya determinado la cuantía del pleito, como tampoco vincula al tribunal superior lo que se haya fijado en el trámite de los artículos 40 y siguientes de la LJCA pues tales cuestiones por ser de orden público procesal son apreciables de oficio, en este caso a efectos de determinar la recurribilidad de la resolución impugnada"

Concluye que: "En consecuencia, si hay que estar al valor real o material de la pretensión -anulación de acto sancionador- debe concluirse que tal acto implica un aspecto cuantificable y otro aspecto no cuantificable que prevé la norma aplicada, lo que hace que el pleito sea considerado como de cuantía indeterminada".

Pues bien, aplicando la doctrina expuesta en el presente caso, también hay que concluir que la cuantía del procedimiento es indeterminada, toda vez que no se analiza la conformidad o no a Derecho de una **sanción** pecuniaria, sino la corrección del procedimiento sancionador por infracción deontológica. Por ello debe desestimarse la alegada inadmisibilidad del recurso de apelación.

### **TERCERO.- Sobre la legitimación del denunciante para interponer recurso de alzada.**

La sentencia recurrida estima la falta de legitimación del denunciante para interponer recurso de alzada, conclusión que esta Sala no estima correcta, atendiendo a la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo contenida en la STS de 28/01/2019 (Roj: STS 494/2019 - ECLI:ES:TS:2019:494) Nº de Recurso: 4580/2017 Ponente: Diego Cordoba Castoverde, aducida por las partes apelante y apelada. La STS analiza la posible legitimación del denunciante para impugnar ante los tribunales contencioso-administrativos la **sanción** impuesta en un procedimiento sancionador, pretendiendo la modificación y consiguiente agravación de la infracción apreciada y de la **sanción** impuesta y señala que: " Para ello, conviene recordar la jurisprudencia existente.

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

En suma, la jurisprudencia existente define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 LJCA, como "la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta".

Esa concreta relación entre la persona física o jurídica y la pretensión ejercitada en cada proceso, explica el carácter casuístico que presenta la legitimación, que también ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia de esta Sala, en sentencias de 24 de mayo de 2006 (recurso 957/2003) y 26 de junio de 2007 (recurso 9763/2004), por lo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, sino que habrá de indagarse en cada caso la presencia del interés legítimo de la parte, a cuyo fin sirve el proceso.



Específicamente, y por lo que respecta a la legitimación del denunciante, la jurisprudencia existente puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Como regla general, el denunciante, por el simple hecho de su denuncia, no tiene interés legitimador para exigir la imposición de **sanciones**, sean pecuniarias o de otro tipo. Así, se ha afirmado de forma reiterada que "ciertamente, de la condición de denunciante, únicamente y por sí misma, no se deriva legitimación para impugnar la resolución que pone fin al procedimiento sancionador, pues como se viene reiteradamente sosteniendo por la jurisprudencia el concepto de denunciante no es coincidente con el de parte interesada o titularidad de un derecho o interés legítimo en palabras del art. 19 de la LJCA". ( STS, Sala Tercera de 18 de mayo de 2001 -recurso 86/1999 - que recoge sentencias anteriores de 16 de marzo de 1982 y 28 de noviembre de 1983 ).

- Este principio general no implica, sin embargo, que el denunciante carezca legitimación en todos los casos, pues la tendrá cuando, además de ser denunciante, sea titular de un interés legítimo. En este sentido, la STS de 24 de enero de 2000, sostiene que el denunciante puede tener legitimación activa cuando "la anulación del acto que se recurre produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro para el legitimado". Es por ello, que en la determinación de cuando existe o no ese beneficio o perjuicio hay que acudir a cada supuesto concreto. El Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de enero de 2001, ha señalado que "[...] el dato de si la imposición de una **sanción** puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera, y será así, en cada caso, y en función de lo pretendido, como pueda darse la contestación adecuada a tal cuestión, no siéndolo la de que la imposición de la **sanción** constituye por sí misma la satisfacción de un interés". ( SSTS de 21 de noviembre de 2005, 30 de noviembre de 2005 y más recientemente STS de 22 de mayo de 2007 (rec. 6841/2003) ).

- Se ha reconocido la legitimación activa del denunciante cuando el interés que hace valer en la demanda se centra en que se desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de atribuciones del órgano competente para sancionar ( SSTS, Sala Tercera, Sección 7ª, de 13 de octubre de 2004 (rec. 568/2001), 17 de marzo de 2005 (rec. 44/02), 5 de diciembre de 2005 (rec. 131/2002), 26 de diciembre de 2005, 19 de octubre de 2006 (rec. 199/2003) y 12 de febrero de 2007 (rec. 146/2003), entre otras). Por ello, se ha admitido legitimación para impugnar el archivo de un procedimiento sancionador cuando lo que se pretende en el proceso no es la imposición de una **sanción** sino que el órgano administrativo desarrolle una actividad de investigación y comprobación suficiente a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de las atribuciones que dicho órgano tiene encomendadas (por todas STS, Sala Tercera, Sección Séptima, de 12 de febrero de 2007 (rec. 146/2003) ).

- Sin embargo, se ha negado legitimación para solicitar la imposición de una **sanción** o agravación de la ya impuesta. La jurisprudencia se asienta en la idea de que la imposición o no de una **sanción**, y con mayor motivo cuando lo que se pretende es cuestionar la gravedad de la **sanción** impuesta, no produce, como regla general, efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera ( SSTS de 25 de marzo de 2003 y las que en ella se citan de 12 de diciembre de 2012, 19 de diciembre de 2017 y STS nº 1033/2018, de 18 de junio (rec. 178/2017) ). Partiendo de esta consideración, se afirma que "el interés determinante de la legitimación de un denunciante no comprende, [...] que esa actuación investigadora termine necesariamente con un acto sancionador" ( STS, Sala Tercera, Sección Séptima, de 14 de diciembre de 2005 (rec. 101/2004) ) y STS de 13 de octubre de 2004 (rec. 568/01) ). Esta jurisprudencia ha llevado a esta Sala a denegar la legitimación en numerosos supuestos de actores que reclamaban alguna **sanción** ante el Consejo General del Poder Judicial, en materia de disciplina de entidades bancarias ( STS de 24 de enero de 2.007 rec. 1.408/2.004 ) o en materia de contabilidad ( STS de 11 de abril de 2.006 -RC 3.543/2.003 -), entre otras.

Así, la jurisprudencia ha descartado que puedan considerarse como beneficios o ventajas la mera alegación de que "la imposición de la **sanción** constituye por sí misma la satisfacción de un interés" ( STS de 23 de mayo de 2003 y 3 de noviembre de 2005 ). La STS de 26 de noviembre de 2002 ha afirmado que "el denunciante ni es titular de un derecho subjetivo a obtener una **sanción** contra los denunciados, ni puede reconocérsele un interés legítimo a que prospere su denuncia, derecho e interés que son los presupuestos que configuran la legitimación, a tenor del artículo 24,1 de la Constitución y del art. 31 de la Ley 30/92, sin que valgan como sostenedores de ese interés los argumentos referidos a que se corrijan las irregularidades, o a que en el futuro no se produzcan, o a la satisfacción moral que comportaría la **sanción**, o la averiguación de los hechos, para el denunciante [...]". Jurisprudencia que ha permanecido constante en las STS de 12 de diciembre de 2012, de 19 de diciembre de 2017 y de 14 de junio de 2018 (rec. 474/2017) entre otras muchas, afirmándose que "no produce efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera".



- Ello no impide apreciar la existencia de un interés legítimo en algunos casos. Así, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 11 de abril de 2006 (rec. 2543/2003 ) señalaba que "[...] Así, si bien no existe legitimación para pretender en abstracto la imposición de una **sanción** y, por tanto, para incoar un expediente sancionador, no puede excluirse que en determinados asuntos el solicitante pueda resultar beneficiado en sus derechos o intereses como consecuencia de la apertura de un expediente sancionador (reconocimiento de daños, derecho a indemnizaciones), lo que le otorgaría legitimación para solicitar una determinada actuación inspectora o sancionadora (en este sentido, sentencia de 14 de diciembre de 2005, recurso directo 101/2004 )" y la STS 21 de septiembre de 2015 (rec. 4179/2012 ) lo ha admitido cuando el interés en que se imponga una **sanción** pudiese tener incidencia directa en su esfera patrimonial. También se ha reconocido cuando le reporte ventajas que no necesariamente ha de vincularse con la posibilidad de obtener una reparación por los daños y perjuicios causados por la conducta denunciada, sino que puede traducirse en la adopción de diversas medidas correctoras en defensa de la competencia, como las destinadas a acordar el cese de la conducta infractora que le perjudica ( STS de 19 de octubre de 2015 (rec. 1041/2013 ) o la obtención de beneficios competitivos ( STS de 18 de junio de 2014 (rec. 2096/2013 ), 17 de julio de 2014 (rec. 3471/2013 ).

- Finalmente, se ha negado esa legitimación cuando se invoca un mero interés moral afirmándose que "sin que valgan como sostenedores de ese interés los argumentos referidos a que se corrijan las irregularidades, o a que en el futuro no se produzcan, o a la satisfacción moral que comportaría la **sanción**, o la averiguación de los hechos, para el denunciante , [...]" ( STS, de 26 de noviembre de 2002 y de 22 de mayo de 2007 (rec. nº 6841/2003 ).

También la STS el 12 de febrero de 2007 ( ROJ: STS 1057/2007 - ECLI:ES:TS:2007:1057 ) Recurso: 146/2003, Ponente: Eduardo Calvo Rojas, señala que: "...el interés determinante de la legitimación de un denunciante se concreta en que el Consejo general del Poder Judicial desarrolle las actividades investigadoras que le corresponden sobre las disfunciones o irregularidades que se le hayan comunicado en relación a la Administración de Justicia o la actuación de los Jueces y Magistrados, pero no comprende, por todo lo que se ha razonado con anterioridad, que esa actuación investigadora termine necesariamente con un acto sancionador" SsTS, Sala Tercera, Sección 7ª, de 13 de octubre de 2004 (recurso 568/01 ), 19 de octubre de 2006 (recurso 199/03 ) y 22 de diciembre de 2005 ( 124/04 ).

En aplicación de la doctrina que hemos expuesto en el apartado anterior esta Sala ha admitido la legitimación del denunciante para acudir a la vía contencioso-administrativa cuando lo que se pretende en el proceso no es la imposición de una **sanción** al magistrado denunciado sino que el Consejo General del Poder Judicial acuerde la incoación del oportuno procedimiento y desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido por parte de ese magistrado una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de atribuciones de dicho Consejo General. En este sentido pueden verse las sentencias de esta misma Sala y Sección 7ª de 17 de marzo de 2005 (recurso 44/02 ), 22 de diciembre de 2005 (recurso 124/04 ), 18 de septiembre de 2006 (recurso 76/2003 ), 16 de octubre de 2006 (recurso 109/03 ) y 6 de noviembre de 2006 (recurso 306/04 ).

En este caso, examinado el expediente administrativo, se advierte que el denunciante presentó ante el Colegio de Abogados de Pamplona, el día 6 marzo 2018, escrito informando de presuntas irregularidades en la actuación de la Letrada Dª Remedios . Mediante escrito de 20 de marzo de 2018, la Letrada, Sra. Remedios efectuó alegaciones ante la queja presentada por el Sr. Salvador y el 6 de abril de 2018 la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Pamplona dictó acuerdo archivando las actuaciones. El Sr. Salvador , en su recurso de alzada, solicitó al Consejo General de la Abogacía que declare nula la decisión del Colegio de Abogados de Pamplona y se pronuncie sobre las dos irregularidades planteadas, conflicto de interés y vulneración del deber de confidencialidad y sobre las consecuencias que procedan.

Siendo esto así, cabe concluir que el Sr. Salvador sí estaba legitimado para interponer el recurso de alzada, aplicando el criterio del Tribunal Supremo, porque lo que pretende en el proceso no es la imposición de una **sanción**, sino que el órgano administrativo desarrolle una actividad de investigación y comprobación suficiente a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de las atribuciones que dicho órgano tiene encomendadas. De hecho, el Consejo General de la Abogacía Española, cuando estimó el recurso de alzada presentado por el Sr. Salvador , acordó devolver el expediente administrativo al Muy Ilustre Colegio de Abogados de Pamplona porque procedía incoar nuevo expediente disciplinario con objeto de dilucidar , tras la práctica de los medios de prueba que resulten necesarios, si se ha producido o no una posible infracción deontológica digna de reproche.

Por ello, debe estimarse este motivo de apelación, revocando la sentencia recurrida.

**CUARTO.- Sobre la consideración de la resolución recurrida como acto de trámite no susceptible de recurso contencioso-administrativo.**



La parte apelante aduce que resolución dictada puede considerarse un acto de trámite conforme al art. 17 del Reglamento del Procedimiento Disciplinario, por lo que la resolución que se cuestiona no es susceptible de recurso contencioso administrativo, al no tratarse de un acto de trámite cualificado.

La parte apelada señala que el que se trate de un acto de trámite no fue planteado en la primera instancia. Este extremo fue suscitado por la parte apelada en un sentido exactamente contrario formulado por la apelante entendido que la resolución del Consejo General de la Abogacía constituye un acto definitivo que es perfectamente impugnabile ante la jurisdicción contenciosa.

Efectivamente, la parte apelante no planteó esta cuestión en primera instancia, por lo que le está vedado plantearlo en sede de apelación ex novo, tal y como ha señalado que el Tribunal Supremo, entre otras, en STS de 17 de octubre de 2000 Rec. 3497/1992 (Roj: STS 101/2000 - ECLI:ES:TS:2000:101) Ponente: Rafael Fernández Montalvo, haciendo referencia a los límites a que ha de quedar sujeta la revisión de sentencias a través del recurso de apelación, señalando que: *" aún cuando el recurso de apelación transmite al tribunal ad quem la plenitud de competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas en primera instancia, el examen que corresponde a la fase de apelación es un examen crítico de la sentencia, para llegar a la conclusión de si se aprecia o no en ella la errónea aplicación de una norma, la incongruencia, la indebida o defectuosa apreciación de la prueba o cualesquiera otras razones que se invoquen para obtener la revocación de la sentencia apelada, pero resulta imposible suscitar cuestiones nuevas sobre las que no ha podido pronunciarse la sentencia de primera instancia que se revisa (en este sentido, las Sentencias de esta Sala de 10 de febrero, 25 de abril y 6 de junio y 31 de octubre de 1997 y 12 de enero y 20 de febrero, 17 de abril y 4 de mayo y 15 y 19 de junio de 1998) "*.

En el mismo sentido puede citarse la sentencia de esta Sala de 11 de febrero de 2014, R. Ap 74/2012 en la que se destaca que la alegación de un motivo nuevo, no alegado en la instancia, constituye una manifiesta desviación procesal y cuya valoración está vedada en sede de apelación conforme a inveterada Jurisprudencia seguida por esta Sala. *"El recurso de apelación tiene por objeto la depuración de un resultado procesal obtenido en la instancia de tal modo que el escrito de alegaciones del apelante ha de contener una crítica de la sentencia impugnada que es la que debe servir de base para la pretensión sustitutoria de pronunciamiento recaído en primera instancia. La jurisprudencia - Sentencias de 16 de Mayo de 1983, 2 de Diciembre de 1986, 24 de noviembre de 1987, 5 de diciembre de 1988, 20 de diciembre de 1989, 7 de Febrero de 1990, 5 de Noviembre de 1990, 5 de julio de 1991, 14 de abril de 1993, 12 Diciembre 1995 etc....- ha venido reiterando que en el recurso de apelación se transmite al Tribunal "ad quem" la plena competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas, por lo que no puede revisar de oficio los razonamientos de la sentencia apelada, al margen de los motivos esgrimidos por el apelante como fundamento de su pretensión, que requiere, la individualización de los motivos opuestos, a fin de que puedan examinarse dentro de los límites y en congruencia con los términos en que esta venga ejercitada, y sin que baste con que se reproduzcan los fundamentos utilizados en la primera instancia ni tampoco alegar otros motivos ex novo que no pudieron ser contestados en la Sentencia de instancia, puesto que en el recurso de apelación lo que ha de ponerse de manifiesto es la improcedencia de que se dictara la sentencia en el sentido en que se produjo.*

*El recurso de apelación no puede ser una mera reproducción del proceso tramitado en 1ª instancia, ni tiene por objeto reabrir el debate sobre la adecuación jurídica del acto administrativo impugnado, sino la de revisar la sentencia que se pronunció sobre ello, es decir la depuración de un resultado procesal ya obtenido; habiéndose declarado en reiterada Jurisprudencia ya señalada, que en 2ª instancia se exige para depurar el resultado de la primera el examen crítico de la solución dada a esta como base indispensable para poder dilucidar la correcta o defectuosa aplicación de la norma o su inaplicación, o la incongruencia de la sentencia apelada, o la errónea apreciación de la prueba, o cual otra razón que se invoque en relación con la apelación, siendo improcedente volver a examinar los motivos ya dilucidados por el Tribunal de Instancia, y no contradichos en el recurso de apelación ni examinar motivos (ni hechos) que no fueron alegados en instancia y que por ello no pudieron ser tenidos en cuenta por el Juez a quo.*

*La alegación ex novo en esta segunda instancia de un nuevo motivo no alegado en la primera instancia, sin que se haga motivación o razonamiento específico dirigido a combatir la sentencia apelada en este punto (pues la Sentencia de instancia no pudo valorar dicho motivo pues no fue alegado), equivale a omitir las alegaciones correspondientes a las pretensiones en la segunda instancia, al no estar concebida la apelación como una repetición del proceso de instancia, sino como una revisión de la sentencia apelada, por lo que al ser recurridos en apelación los pronunciamientos del Tribunal de instancia, la mera repetición de lo expresado en la demanda o la alegación ex novo de motivos no alegados en instancia ( artículo 456.1 LEC ), ignora tales pronunciamientos, eludiendo todo análisis crítico en torno a los mismos, lo que conduce a la desestimación del recurso de apelación en este punto, al no ser apreciada en la referida sentencia, ninguna manifiesta infracción legal que pueda y deba ser corregida sin menoscabo del carácter rogado del proceso contencioso administrativo, que debe enmarcarse en las pretensiones que las partes articularon en instancia (en este sentido es clara la redacción del artículo*



456.1 LEC, aplicable a esta Jurisdicción y proceso cuando señala: " Artículo 456. Ámbito y efectos del recurso de apelación: 1. En virtud del recurso de apelación podrá perseguirse, con arreglo a los fundamentos de hecho y de derecho de las pretensiones formuladas ante el tribunal de primera instancia, que se revoque un auto o sentencia y que, en su lugar, se dicte otro u otra favorable al recurrente, mediante nuevo examen de las actuaciones llevadas a cabo ante aquel tribunal y conforme a la prueba que, en los casos previstos en esta Ley, se practique ante el tribunal de apelación."

En todo caso, se trata de un acto administrativo del Consejo General de la Abogacía Española, que agota la vía administrativa, al resolver un recurso de alzada y, por tanto, frente al mismo cabe interponer recurso contencioso administrativo, conforme a los arts. 25 y 46 de la LJCA ( en el mismo sentido STSJ País Vasco de 17 de noviembre de 2015 ( ROJ: STSJ PV 4060/2015 - ECLI:ES:TSJVP:2015:4060 ) Sentencia: 476/2015 Recurso: 598/2015).

Por todo lo expuesto, se debe estimar el recurso de apelación con revocación de la Sentencia de instancia y en cuanto al fondo debe desestimarse el recurso contencioso.-administrativo interpuesto, ya que el acto administrativo impugnado es conforme a Derecho.

#### **QUINTO- Costas Procesales de primera instancia y de apelación.**

El art. 139.1 y 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la redacción dada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre, establece que: "*En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.*

*En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad.*

*"En los recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición".*

En este caso, dada la estimación del recurso de apelación, no procede efectuar la imposición de costas en esta alzada y respecto de las causadas en primera instancia, se imponen a la parte demandante, dada la desestimación de la demanda.

En atención a lo expuesto, en nombre de Su Majestad El Rey, y por la autoridad conferida por el Pueblo Español, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha adoptado el siguiente

#### **FALLO**

**1º.- ESTIMAR** el presente recurso de apelación interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Arancha Pérez Ruiz, en nombre y representación del Consejo General de la Abogacía Española, y en consecuencia:

a) Revocamos la Sentencia nº 167/2019 de fecha 02-09-2019 recaída en los autos procedentes del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona correspondientes al recurso contencioso-administrativo Procedimiento Ordinario nº 2/2019.

b) No se hace expresa condena en costas respecto a las causadas en esta segunda instancia.

**2º.- DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales, D<sup>a</sup> María Rosario Biurrún Ibircu, en nombre y representación de D<sup>a</sup>. Remedios , contra la resolución de 25 de octubre de 2.018, del Consejo General de la Abogacía Española, por el que se estimaba el recurso de alzada interpuesto por D. Salvador , contra el acuerdo de archivo de su denuncia, por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Pamplona, y en su consecuencia:

a) Declaramos que el Acuerdo recurrido es conforme al Ordenamiento Jurídico.

b) Se efectúa la imposición de las costas causadas en la primera instancia a la demandante.

Notifíquese esta Resolución Judicial conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente, única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos , todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de Julio.



Dicho recurso habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta Sentencia.

Se informa a las partes que en cualquier supuesto, y en todos los recursos de casación que se presenten, todos los escritos relativos al correspondiente recurso de casación se deberán ajustar inexcusablemente a las condiciones y requisitos extrínsecos que han sido aprobados por Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y de este Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fechas 20-4-2016 (BOE 6-7-2016) y 27-6-2016 respectivamente.

Estos Acuerdos obran expuestos en el tablón de anuncios de este Tribunal Superior de Justicia así como publicados en la página web del Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)) para su público y general conocimiento.

Con testimonio de esta Resolución, y una vez firme, devuélvanse las actuaciones al Juzgado de procedencia para su conocimiento debiendo el Juzgado hacer saber a las partes la resolución del recurso de apelación y llevando a cabo su puntual ejecución.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ