



Roj: **STS 1885/2025 - ECLI:ES:TS:2025:1885**

Id Cendoj: **28079130042025100224**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **08/05/2025**

Nº de Recurso: **361/2024**

Nº de Resolución: **541/2025**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **FRANCISCO JOSE SOSPEDRA NAVAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 541/2025

Fecha de sentencia: 08/05/2025

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

Número del procedimiento: 361/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 06/05/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Sospedra Navas

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: GS

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 361/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Sospedra Navas

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 541/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Francisco José Sospedra Navas



D.^a María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

En Madrid, a 8 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo nº. 361/2024, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Cristina Bota Vinuesa, en nombre y representación de don Mateo , frente a la inactividad administrativa del Consejo de Estado.

Ha sido parte demandada el Consejo de Estado, en la representación que legalmente ostenta el Abogado del Estado, y doña Nieves , representada por el procurador de los Tribunales don Ernesto García Lozano Martín

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Sospedra Navas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Mediante escrito de 3 de mayo de 2024, presentado ante este Tribunal Supremo, la representación procesal de don Mateo , interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad administrativa del Consejo de Estado, sobre ascenso a Letrado Mayor del Consejo de Estado del recurrente.

SEGUNDO.-Mediante diligencia de ordenación de 6 de mayo de 2024 se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, y se requirió al Consejo de Estado, para que remitiera el expediente administrativo.

TERCERO.-La representación procesal de don Mateo , por escrito de 1 de julio de 2024, formalizó demanda y, tras la argumentación que en dicho escrito se contiene, solicitó a la Sala:

>> que tenga por presentado este escrito, con su copia, y admitiéndolo, se sirva tener por formalizada en tiempo y forma la demanda y, en consecuencia, previos los trámites de Ley, dicte Sentencia por la que, estimando el recurso: (i) declare que se ha vulnerado el derecho subjetivo de Mateo al efectivo desarrollo de su profesión como funcionario; (ii) declare que es contraria a Derecho la inactividad del Consejo de Estado durante más de 5 meses a la hora de asignarle algún destino; y, (iii) condene a la Administración a resarcir o indemnizar a Mateo por los daños morales sufridos, mediante el pago de la cantidad que se determine aplicando los criterios de cálculo ya explicados en los fundamentos jurídicos de esta demanda>>.

CUARTO.-Mediante diligencia de ordenación de 2 de julio de 2024, se tuvo por formalizada la demanda, emplazando a la Abogada del Estado para su contestación en el plazo de veinte días.

QUINTO.-La Abogada del Estado, en su escrito de 27 de julio de 2024, formuló su contestación a la demanda, en el que solicitó a la Sala:

<<que tenga por presentado este escrito, por contestada la demanda, y previos los trámites pertinentes dicte en su día sentencia por la que acuerde desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto con imposición de costas a la parte recurrente>>.

SEXTO.-Mediante diligencia de ordenación de 29 de julio de 2024 se tuvo por contestada la demanda por la Abogada del Estado, acordando que pasen las actuaciones al Excmo. Sr. Magistrado Ponente para la resolución que proceda sobre el recibimiento a prueba interesado.

SÉPTIMO.-Por auto de 16 de septiembre de 2024, la Sala acordó:

>>Recibir el recurso a prueba, habida cuenta de la disconformidad en los hechos y siendo éstos de trascendencia para la resolución del pleito.

Se admite la documental número 1, número 2 y número 3 solicitadas por la parte en el TERCER OTROSI en su escrito de demanda, para lo cual librense los oportunos oficios>>.

OCTAVO.-Mediante diligencia de ordenación de fecha 8 de octubre de 2024, se tiene por personado y parte al procurador de los Tribunales don Ernesto García-Lozano Martín, en nombre y representación de doña Nieves , en calidad de parte recurrida.

NOVENO.-Mediante providencia de 2 de diciembre de 2024, se declaró terminado y concluso el periodo de prueba concedido en este recurso, únense las practicadas a los autos, y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concede al representante procesal del actor el plazo de diez días para que presente escrito de conclusiones sucintas.

DÉCIMO.-Las partes presentaron respectivamente sus escritos de conclusiones, teniéndose por evacuado el trámite por diligencia de ordenación de 13 de enero de 2025, declarando conclusas las actuaciones y quedando pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.



DECIMOPRIMERO.-Mediante providencia de 7 de marzo de 2025, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 6 de mayo de 2025.

En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Actividad impugnada y posiciones de las partes*

Se impugna en este proceso la inactividad administrativa del Consejo de Estado, según resulta delimitada en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, donde se expresa que el demandante, después de haber reingresado en el cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, estuvo más de 5 meses sin que se le encargara ninguna tarea profesional.

1. La parte demandante alega que las pretensiones procesales que se formulan en la demanda tienen su origen en la pasividad del Consejo de Estado, posterior a la reincorporación al Cuerpo de Letrados, por su inactividad, alegando que no pudo desarrollar su profesión durante más de cinco meses, sufriendo una marginación profesional o "mobbing", que le ha generado un daño moral.

En la demanda se afirma que el recurrente se encontraba en situación de excedencia por prestar servicios en otra Administración desde el año 1997, solicitando su reingreso en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado el 16 de noviembre de 2023, y por resolución de la Presidenta de 27 de noviembre de 2023, se dispuso su efectiva reincorporación a todos los efectos a partir del día 1 de diciembre de 2023. Desde esta fecha, y durante cinco meses, el demandante no fue adscrito al puesto de Letrado Mayor que le correspondía, sin razón objetiva alguna que justificara esa demora, hasta el día 9 de mayo de 2024, sin que en este periodo la Secretaria General formalizara ninguna propuesta ante la Comisión Permanente, con arbitraria dejación de funciones, y sin que se le encomendara ninguna tarea de las que en Derecho le corresponden como Letrado Mayor del Consejo de Estado, conforme al artículo 66 del Reglamento de 18 de julio de 1980.

Se aduce que se ha producido una discriminación contraria a los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, puesto que otro Letrado del mismo cuerpo de funcionarios solicitó su reingreso 4 meses más tarde que el demandante, en abril de 2024, y fue destinado en menos de una semana, y que se ha producido desviación de poder, alegando que hubo intención de mantener como Letrada Mayor a la persona que ocupaba el puesto, vulnerándose el derecho del demandante al efectivo ejercicio de su profesión por la pasividad de la autoridad administrativa competente. La ulterior adscripción al puesto de Letrado Mayor, después de interponerse el recurso contencioso-administrativo, no supone una satisfacción extraprocesal de las pretensiones del demandante.

La pasividad de la autoridad administrativa competente ha creado una situación contraria a Derecho, con claro incumplimiento de lo exigido en los artículos 40, 58, 60, 65 y 66 del Reglamento del Consejo de Estado de 18 de julio de 1980, la Secretaria General tardó más de 5 meses en elevar a la Presidenta (y con audiencia a la Comisión Permanente) una primera propuesta de adscripción o destino referida al demandante, vulnerándose asimismo los artículos 1.3.f) y 14.1.b) del TREBEP, produciéndose una situación de acoso que le ha causado un daño moral.

Solicita que se declare la vulneración del derecho del demandante al efectivo desarrollo de su profesión como Letrado del Consejo de Estado, así como que la inactividad de la autoridad competente del Consejo de Estado le ha causado una situación contraria a Derecho, que va más allá de la simple vulneración del artículo 14.1.b) del TREBEP, y que se condene a la Administración a resarcir o indemnizar al demandante por el daño moral sufrido como consecuencia de la vulneración del derecho al efectivo desarrollo de la profesión, y la consiguiente marginación en el Consejo de Estado.

2. La Abogada del Estado, en su contestación a la demanda, alega como cuestión procesal que el art. 29 de la LJCA supedita la procedencia del recurso contencioso administrativo por inactividad al cumplimiento de una serie de requisitos, tanto de fondo (que la Administración, en virtud de una disposición general que no precise actos de aplicación esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas), como de forma (que se reclame a la Administración el cumplimiento de dicha obligación y transcurran tres meses desde la fecha de la reclamación sin haber dado cumplimiento a lo solicitado). Ninguno de estos requisitos se cumple, especialmente la exigencia del transcurso de tres meses desde la reclamación sin cumplimiento de la obligación por la Administración, como demuestra el hecho de que el 9 de mayo de 2024 se dicta la resolución por la que se adscribe al recurrente y se le nombra Letrado Mayor, dando plena satisfacción a su solicitud. Asimismo, es palmario que no existe acto administrativo expreso que sea objeto del recurso y que en ninguno de los escritos procesales presentados por la parte actora se identifica ningún acto presunto como materia de impugnación, lo que determina la procedencia de desestimar la demanda.



En lo que respecta al fondo del asunto sostiene que, las pretensiones del recurrente deben ser desestimadas porque no concurre ni el presupuesto en que se basa la demanda, ni ninguno de los tres motivos alegados por el demandante: ni se ha vulnerado su derecho al desarrollo de su profesión como funcionario público, ni se ha generado una situación contraria a Derecho por inactividad de la Administración ni, en fin, existen daños morales que deban ser indemnizados.

Se alega que el demandante reingresó al servicio activo después de 26 años en excedencia voluntaria, por lo que no puede pretender su adscripción automática, puesto que existían en el Consejo de Estado necesidades del servicio que debían ser analizadas antes de acordar su adscripción, que el demandante no ha sufrido acoso laboral alguno, y que, en el momento actual, el interesado desarrolla sus funciones como Letrado Mayor adscrito a la Sección Quinta del Consejo de Estado con absoluta normalidad.

En definitiva, no ha habido vulneración de derechos, ni se ha generado una situación contraria a Derecho, por lo que no cabe apreciar la existencia de daños morales por los que el demandante deba ser reparado, máxime cuando la demanda quiere fundar la reclamación resarcitoria en la falta de adscripción durante 5 meses, plazo contradictorio con el planteamiento del actor en vía administrativa, por lo que debe desestimarse íntegramente la demanda.

3. En el curso del proceso se personó como parte codemandada doña Nieves . quien ocupaba el puesto de Letrada Mayor de la Sección Quinta hasta que fue adscrito el recurrente por resolución de 9 de mayo de 2025. Esta resolución fue recurrida por la codemandada ante esta Sala y Sección, siguiéndose los autos número 02/600/2024, los cuales están en tramitación en la actualidad.

La codemandada se personó una vez abierto el periodo de prueba, teniendo intervención en el recurso, tal como se expresa en los antecedentes de hecho, y formulando sus conclusiones en las cuales niega los hechos relatados por el demandante, alegando que ha pretendido desarrollar ante el Tribunal una estrategia tendente a presentar una imagen distorsionada de los acontecimientos, con descalificaciones personales, sin que exista inactividad y cuestionando la conformidad a Derecho a la adscripción realizada por resolución de 9 de mayo de 2025.

SEGUNDO.- *Los hechos objeto de la controversia y actividad impugnada*

El examen del recurso contencioso-administrativo interpuesto, en los términos que se plantea según las alegaciones de las partes, debe partir de los hechos que resultan de lo actuado y de la identificación de la actividad impugnada, la cual resulta cuestionada por la defensa del Consejo de Estado en cuanto al cumplimiento de los requisitos procesales para su impugnación en vía jurisdiccional.

El demandante ingresó por oposición en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, tomando posesión de su cargo el 22 de diciembre de 1989, y pasando a la situación de excedencia voluntaria con efectos de 30 de septiembre de 1997.

El 16 de noviembre de 2023, el demandante solicitó el reingreso en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, siendo estimada su solicitud por resolución de la Presidenta del Consejo de Estado de 27 de noviembre siguiente, acordando el reingreso con efectos a partir de 1 de diciembre de 2023 (folio 8 expediente administrativo).

El 1 de abril de 2024, el demandante presentó escrito en el que solicitaba el ascenso a Letrado Mayor y su adscripción a una Sección, así como una "compensación económica por la indebida minoración del importe de la nómina" que le correspondiera como Letrado mayor. Esta petición fue reiterada en un segundo escrito de 25 de abril de 2024.

El 3 de mayo de 2024 el demandante interpuso ante esta Sala recurso contencioso-administrativo "frente a la inactividad administrativa del Consejo de Estado".

El 9 de mayo de 2024, la Presidenta del Consejo de Estado, oída la Comisión Permanente, resolvió adscribir al demandante, como Letrado Mayor, a la Sección Quinta. Esta resolución fue impugnada por la codemandada, estando actualmente en tramitación el recurso ordinario número 02/600/2024 ante esta Sala y Sección entre estas mismas partes.

La inactividad denunciada se concreta en que el Consejo de Estado habría tardado más de 5 meses en adscribir al recurrente tras su reingreso en el Cuerpo de Letrados que tuvo lugar el 1 de diciembre de 2023., sin que conste ningún otro escrito ni solicitud. El ascenso y adscripción al puesto de Letrado Mayor solo se solicitó en el escrito de 1 de abril de 2024, puesto que en el escrito inicial de noviembre de 2023 se solicitaba el reingreso desde la situación de excedencia voluntaria, sin petición alguna sobre la adscripción.

TERCERO.- *La inactividad como actuación impugnada.*

1. Una vez delimitada la inactividad impugnada, debe examinarse si la misma cumple los requisitos de admisibilidad establecidos en la legislación procesal.

La Ley de esta jurisdicción de 1998 amplió significativamente el ámbito de la actividad impugnada, al regular un recurso frente a la "actuación", que incluye la impugnación de la inactividad y vía de hecho, ensanchando el ámbito del control jurisdiccional, el cual se desenvuelve en el ámbito delimitado por la Ley, en sus artículos 25 a 31. Más concretamente, la impugnación de la inactividad se regula en el artículo 29 de la Ley de esta Jurisdicción, que distingue el caso de obligación de actuar (apartado 1), del de ejecución de acto firme (apartado 2), debiendo examinarse si la inactividad aquí impugnada cumple los requisitos establecidos en el apartado 1 del citado precepto.

El art. 29.1 de la LJCA regula el supuesto de hecho donde la Administración debe realizar una prestación concreta a favor de persona o personas determinadas, que ha de venir contemplada en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo.

La inactividad administrativa impugnada debe cumplir los requisitos procesales establecidos en el citado precepto, no siendo equivalente a la mera ausencia de actividad, tal como se expresa en la sentencia de esta Sala y Sección n.º 57/2025, de 22 de enero de 2025, que, en su fundamento tercero, analiza los requisitos de la inactividad administrativa en los siguientes términos:

<< (...) la interposición de un recurso contencioso-administrativo al amparo del artículo 29.1 de la LJCA, por inactividad administrativa, precisa de la concurrencia de los requisitos que legalmente impone nuestra Ley Jurisdiccional, que no concurren en el supuesto examinado, toda vez que no puede considerarse como inactividad administrativa, a los efectos del artículo 29.1 de la LJCA, la mera ausencia de actividad administrativa, la inacción, la pasividad, la lentitud o la ineficacia administrativa.

En este sentido, viene al caso añadir que el recurso contra la inactividad de la Administración, creado en nuestra Ley Jurisdiccional, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos, se dirige, a tenor de su exposición de motivos, a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas(..)>>.

2. Para constituir una actuación impugnada, la inactividad administrativa debe cumplir dos requisitos: (i) la existencia de una fuente obligacional de actuación para la Administración cuyo objeto es una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas; y (ii) el transcurso del periodo temporal establecido en el artículo 29 de la Ley de esta Jurisdicción desde la reclamación sin que se cumpla el deber de actuar, lo cual determina que dicha inactividad se constituya en una actuación susceptible de control jurisdiccional.

Por tanto, el concepto procesal de inactividad se refiere a prestaciones concretas, no siendo suficiente el incumplimiento de mandatos normativos genéricos, de modo que la obligación a cargo de la Administración se configura como un derecho subjetivo del interesado, quien debe reclamar como presupuesto de la impugnación jurisdiccional en caso de no cumplirse el deber de actuar en el término establecido en el artículo 29 de la LJCA.

Ambos requisitos son los que integran el concepto de inactividad como actuación impugnada, por lo que la obligación de actuar, desprovista de requerimiento y transcurso del periodo temporal, puede ser equivalente a inacción, pasividad o dilación, pero no integra el concepto procesal de inactividad, que exige que la inacción se produzca en el periodo temporal establecido en el artículo 29 de la LJCA, inmediatamente posterior a la reclamación o requerimiento.

En consecuencia, es necesario que previamente se reclame a la Administración el cumplimiento de la obligación, y, en el caso aquí examinado del artículo 29.1 de la LJCA, solo transcurridos tres meses desde la fecha de la reclamación sin haberse dado cumplimiento a lo solicitado, o cuando no se hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración

CUARTO.- Juicio de la Sala.

1. En el caso aquí examinado, el primero de los requisitos expresados de existencia de una obligación de actuar de la Administración sin acto aplicativo no aparece con nitidez, en tanto que el artículo 65 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, establece una obligación de adscripción de los Letrados, pero ello no otorga un derecho subjetivo a ser adscrito a un determinado puesto, como el pretendido de Letrado Mayor de una Sección, lo cual requiere de un acto de



aplicación si se reingresa desde la situación administrativa de excedencia voluntaria, donde no hay reserva de puesto o plaza.

Debe subrayarse que el régimen jurídico de la situación administrativa de la que se procede es el que determina el derecho a la adscripción a un determinado puesto, de modo que si existe una reserva de plaza es identificable claramente dicho derecho subjetivo a la adscripción al puesto, lo cual no se produce cuando se reingresa desde la situación de excedencia voluntaria, como sucede con el recurrente.

2. En cualquier caso, es indudable que no se cumple el segundo de los requisitos expresados del transcurso de tres meses desde la reclamación o requerimiento, puesto que el recurso contencioso-administrativo se interpuso el 3 de mayo de 2024, cuando había transcurrido poco más de un mes desde la primera reclamación presentada el día 1 de abril de 2024. Debe subrayarse que la petición inicial formulada en noviembre de 2023 era la de reingreso, a lo que se dio lugar, sin que se pretendiera la adscripción a un puesto en concreto.

En consecuencia, no existía inactividad administrativa susceptible de impugnación en el momento de interponerse el recurso, puesto que no habían transcurrido los tres meses desde el requerimiento. Además, la pretensión del demandante de adscripción al puesto solicitado fue estimada por la resolución de 9 de mayo de 2025, por lo que la actuación se produjo en tiempo.

El resto de las pretensiones sostenidas por el demandante, declarativas y de resarcimiento de daños morales sufridos, están conectadas directamente con la impugnación de la inactividad que, como hemos razonado, no se ha producido, sin que se haya presentado ninguna otra solicitud o reclamación en vía administrativa, todo lo cual determina la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por falta de actividad impugnabile.

QUINTO.- Costas procesales

Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, imponemos al recurrente las costas de este recurso. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de ese precepto legal, señala, como cifra máxima a que asciende la imposición de costas a la parte demandante por todos los conceptos, la de 2.000 euros, distribuyendo dicha cantidad en un máximo de 1.500 euros para la representación y defensa de la Administración, y de 500 euros para la parte codemandada, en razón a su menor intervención procesal, al personarse cuando el proceso estaba en el periodo de prueba. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala, en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

FALLO

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

(1.º) Desestimar el recurso contencioso-administrativo n.º 361/2024, interpuesto por don Mateo contra la inactividad administrativa del Consejo de Estado.

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

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

Así se acuerda y firma.