

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 8 de Málaga

Avda. Manuel Agustín Heredia, 16, 29001, Málaga. Tlfno.: 682930059, Fax: 951766102,  
Correo electrónico: JContencioso.8.Málaga.jus@juntadeandalucia.es

N.I.G.: 2906745320240003083.

**Procedimiento:** Procedimiento Ordinario 8/2025. **Negociado:** B

**Actuación recurrida:** RECLAMAR EXPTE ADMINISTRATIVO  
RESOLUCIÓN 21/10/2024

**De:** [REDACTED]

**Procurador/a:** MARIA DEL PILAR BALLESTEROS DIOSDADO

**Letrado/a:** PAOLA MARTINEZ LEDESMA

**Contra:** AYUNTAMIENTO DE MALAGA. AREA DE DERECHOS SOCIALES, DIVERSIDAD,  
IGUALDAD Y ACCESIBILIDAD

**Letrado/a:** S. J. AYUNT. MALAGA

### SENTENCIA NÚMERO 296/25

En la ciudad de Málaga, a veinticuatro de noviembre dos mil veinticinco.

David Gómez Fernández, Magistrado, titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número ocho de los de Málaga y su Provincia, pronuncia

#### EN NOMBRE DE SU MAJESTAD EL REY

La siguiente

#### S E N T E N C I A

Vistos los presentes autos de Procedimiento Ordinario número 8 de los de 2025, seguidos por otros asuntos, en los cuales han sido parte, como recurrente, [REDACTED], representada por la Procuradora de los Tribunales Sra. Ballesteros Diosdado y asistida por la Letrada Sra. Martínez Ledesma; y como Administración demandada el EXCELENTÍSIMO AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, con la representación y asistencia de la Letrada Municipal de su Asesoría Jurídica Sra. Budría Serrano.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la Procuradora de los Tribunales Sra. Ballesteros Diosdado, en nombre y representación de [REDACTED], se presentó ante el Decanato de los Juzgados de Málaga escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo frente a la resolución dictada por la Dirección General del Área de Derechos Sociales, Igualdad, Accesibilidad y Políticas Inclusivas del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga el día 21 de octubre de 2024 en el expediente ACCINF-2024/98, mediante la cual se concedía acceso a la



recurrente a la información solicitada por la misma en instancia presentada ante el registro Electrónico municipal en fecha 21 de agosto de 2024, contenida en el Área de Derechos Sociales, Diversidad, Igualdad y Accesibilidad del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga, consistente en el informe técnico emitido por el Equipo de Intervención Social UTS Guadalmar-San Julián del Centro de Servicios Sociales Comunitarios del Distrito número 8 (Churriana) del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga, y dirigido al Servicio de Protección de Menores de la Delegación Territorial de Málaga de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía, en relación con la situación de la menor [REDACTED].

**SEGUNDO.-** Convenientemente turnado dicho escrito, recae el conocimiento del mismo en este Juzgado, dictándose por la Sra. Letrada de la Administración de Justicia Decreto admitiéndolo a trámite, ordenando la sustanciación de la cuestión por los trámites del procedimiento ordinario, teniendo por personada a la parte y ordenando reclamar de la Administración demandada el expediente administrativo y el emplazamiento de interesados.

**TERCERO.-** Recibido el expediente administrativo se dictó Diligencia de Ordenación por la cual se ordenó su entrega a la parte actora para que la misma formalizase a la vista de aquel demanda por plazo de veinte días. Verificada la entrega y la formalización de la demanda en plazo, así como la posterior devolución del expediente administrativo, se solicitó el dictado de Sentencia por la que se decretase la ilegalidad del acto de la Administración “Informe Social del Ayuntamiento de Málaga”, y se revocase lo actuado por la entidad demandada, dejándose sin efecto dicho acto. Se ordenó por Diligencia de Ordenación dar traslado de la misma a la Administración demandada por idéntico plazo para formalizar contestación, lo que se verificó en tiempo y forma.

**CUARTO.-** Por Decreto dictado por la Sra. Letrada de la Administración de Justicia de este Juzgado el día 15 de mayo de 2025 se fijó la cuantía del proceso en la de indeterminada; acordándose, a su vez, mediante Auto 27 de mayo de 2025, el recibimiento del pleito a prueba y la admisión de los medios probatorios considerados pertinentes y necesarios. Consistiendo toda ella en documental ya aportada, se dictó Diligencia de Ordenación instando a las partes a solicitar celebración de vista o formulación de conclusiones escritas, solicitando aquellas plazo para formular conclusiones, a lo que se accedió mediante Diligencia de Ordenación. Una vez transcurrió el plazo enunciado y presentados, en su caso, escrito de conclusiones por las partes, quedaron los Autos pendientes del dictado de Sentencia.

**QUINTO.-** Que en el presente procedimiento se han cumplido todas las formalidades legales salvo el plazo para dictar Sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En el presente litigio se formula recurso contencioso administrativo frente al acto administrativo aludido en los antecedentes de hecho alegando que el informe emitido el 13 de febrero de 2024 por el Equipo de Intervención Social UTS Guadalmar-San Julián del Centro de Servicios Sociales Comunitarios del Distrito número 8 (Churriana) del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga (que consta incorporado a los folios 4 a 10 del expediente administrativo) no *“integra ni valora la documentación acreditada en*



*relación a la menor, enfocándola en la madre e informando a los servicios de protección del menor, de la situación de riesgo de la misma por la conflictividad”, considerando que el mismo es fruto de una “apreciación arbitraria y subjetiva” de las técnicas que lo confeccionaron, alejada de la documental que había sido aportada y de la objetividad exigible; considerando, en cambio, que aquel debiera haberse realizado tras llevar a cabo una “investigación exhaustiva, cualitativa, acotada, y particularizada en una situación singular en la vida de [REDACTED]”. Es destacar que en el escrito de demanda no se señala la vulneración por parte del mismo de concretos preceptos o normas, circunstancia que no acontece en el escrito de conclusiones, en el que se citan multitud de aquellos, así como varias cuestiones no suscitadas en el escrito de demanda.*

La Administración demandada, por su parte, presentó cobtestación a la demanda en la que solicitó, en primer lugar, se inadmitiese el recurso contencioso administrativo por de desviación procesal, a la vista de la divergencia existente entre el acto señalado como impugnado en el escrito de interposición de recurso y aquel cuya anulación se pretende en el suplico de la demanda, alterándose, por ello, el objeto del debate. Subsidiariamente, y para el caso de no apreciarse la misma, igualmente concurriría causa de inadmisibilidad, al no ser el informe técnico cuestionado susceptible de recurso ante esta jurisdicción [concurriendo la cusa contemplada en el apartado c) del artículo 69 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa], dado que el mismo constituye un acto de trámite inserto en un procedimiento administrativo tramitado por el Servicio de Protección de Menores de la Delegación Territorial de Málaga de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía (que culminará con el dictado de un acto que le ponga fin, que sí podrá ser cuestionado ante esta jurisdicción). Finalmente, sostuvo qque el acto administrativo identificado en el escrito de interposición resultaba ajustado a derecho, toda vez que el mismo respetaba las determinaciones contempladas en el artículo 15.3 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, una vez llevada a cabo la anonimización de la autoría del informe, los datos personales del progenitor y la información confidencial proporcionada por terceros, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.j) de la misma Ley.

**SEGUNDO.-** Una vez expuestos los términos en los que se suscita la presente controversia, es procedente abordar, por razones tanto sistemáticas como lógicas (por deber dictarse Sentencia de inadmisión del recurso, caso de prosperar las mismas), el estudio y resolución de las causas de indmisibilidad opuestas por la Administración en su escrito de contestación.

Y a tal efecto es necesario, con carácter previo, concretar cuál es el acto que es objeto de recurso contencioso administrativo. Pues bien, a la vista del escrito de interposición de recurso presentado por la representación procesal de la recurrente en fecha 20 de diciembre de 2024 mediante el sistema LexNET, la misma identificó aquel de la siguiente forma: “*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 45 y siguientes de la LJCA, por la presente interpongo RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, contra la resolución de fecha 21 de octubre de 2024, notificada el pasado 22 de noviembre de los corrientes, dictada por la Junta de Andalucía, por el área de derechos sociales, diversidad e igualdad de fecha 21 de octubre de 2024, por la que se accede a dar traslado del INFORME TÉCNICO, DIRIGIDO A LOS SERVICIOS DE PROTECCION DE MENORES. DELEGACION TERRITORIAL DE MÁLAGA, DE LA CONSEJERIA DE INCLUSION SOCIAL, JUVENTUD, FAMILIAS E IGUALDAD*”. Y a continuación señalaba que, a efecto de dar cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se acompañaba a dicho escrito de “*copia de la*



citada resolución” y de “copia del Informe técnico”. Lo cierto es que en el documento identificado con el nombre “resolución.pdf” se contenía la notificación realizada por el Ayuntamiento demandado a la recurrente de la resolución administrativa referida en el primero de los antecedentes de hecho de la presente, que se dictó el 21 de octubre de 2024 y que, efectivamente, concedía el acceso al informe técnico que en su día solicitó la demandante. Por ello, y más allá de un claro error en la identificación de la Administración autora del acto objeto de recurso (que no era la Junta de Andalucía, sino el Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga), lo que se colige de la lectura de dicho escrito es que el acto administrativo recurrido era la resolución referida en el primero de los antecedentes de hecho de esta sentencia, y no el informe técnico al que facilitaba acceso a la recurrente.

Sin embargo, y a la vista tanto del suplico de la demanda, como de la argumentación jurídica desplegada en aquella (así como en el escrito de conclusiones presentado por la parte actora) se constata cómo la recurrente pretende que el control de legalidad que este órgano judicial ha de efectuar se proyecte sobre otra actuación diferente a la referida en el escrito de interposición de recurso, como es el propio informe técnico al que otorgaba acceso dicha resolución. Tanto es así que en el suplico lo que se pide es la declaración de ilegalidad y revocación de dicho informe, dejándose al mismo sin efecto. Y, de hecho, la propia parte actora despeja cualquier posible duda en el hecho primero de su escrito rector de demanda, al referir expresamente lo siguiente: *“El objeto de la presente demanda no es que no nos faciliten el informe, mas bien, es que los servicios sociales del ayuntamiento de Málaga, omiten todos los informes que se le presentan por parte de la madre a los mismos, no solo no lo valoran sino que además no los reflejan siquiera, siendo los hechos denunciados presuntamente constitutivos de delito, consideran que se trata de un conflicto entre los progenitores, sin atender a las pruebas que presenta la madre, realizando un informe que no protege a la menor, y que determinó que la menor estaba en situación de desprotección grave, abriéndose un expediente en menores”*.

**TERCERO.-** Esta circunstancia comporta, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, una manifiesta desviación procesal que conlleva la inadmisión del recurso contencioso-administrativo entablado. Así, y como se razona en la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2017, dictada en el recurso de casación 3618/2014; citando la previa de la misma Sala de 5 de julio de 2004, dictada en el recurso de casación 1239/2001) *“la acción contencioso-administrativa aparece desdoblada en un acto de interposición, limitado a la indicación del acto que se recurre, y la demanda, en la que han de formularse los fundamentos fácticos y jurídicos de dicha impugnación; puede afirmarse que nos hallamos ante un acto complejo escindido en dos trámites -por la razón práctica de tener a la vista el expediente para formular la demanda- pero con identidad objetiva y subjetiva, por lo que debe darse entre ambos una estrecha correlación, consistente en que la demanda no puede referir la impugnación a actos o disposiciones no mencionadas en el escrito de interposición. Por consiguiente, la fijación del acto objeto del recurso se hace en el escrito de interposición y ninguna norma procesal permite cambiar el objeto del proceso en la demanda, conclusión a la que había llegado previamente la Sala Tercera del Tribunal Supremo en Sentencias de 16 de febrero de 1976, 4 de octubre de 1979, 4 de febrero de 1983, 16 de octubre de 1984, 2 de octubre de 1990, 6 de febrero de 1991, o 5 de julio de 2004, expresiva de que queda fuera del proceso toda consideración sobre el acto que no fue impugnado en el escrito de interposición, lo que obliga sólo a tener en cuenta la pretensión del escrito inicial o de interposición del recurso, so pena de incurrir en desviación procesal”*. Ello implica que ha de quedar excluida del proceso toda consideración sobre una



actuación no impugnada en el escrito de interposición, quedando circunscrito su objeto al delimitado en el escrito inicial o de interposición del recurso; claro está, al margen de la posibilidad brindada por el artículo 36.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, esto es, la de ampliar el objeto del recurso frente a actuaciones que guarden algún tipo de conexión con la señalada en el citado escrito de interposición (lo que no es el caso de autos). En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2002 (casación 2185/1998) cuando expresa, citando al efecto las previas de 22 de enero de 1994, 2 de marzo de 1993, 30 de marzo de 1992 y 11 de septiembre de 1991, que *“el escrito de interposición del recurso, al concretar los actos administrativos referidos a la materia litigiosa, expresa el objeto preciso sobre el que ha de proyectarse la función revisora de este orden de jurisdicción contencioso-administrativa, ya que marca los límites del contenido sustancial del proceso”* de forma que *“si se alteran los actos impugnados en el momento procesal ulterior de la demanda se incurre en desviación procesal, que acarrea inexorablemente la inadmisibilidad del recurso frente a ellos”*. Y en la misma dirección apuntaba la previa Sentencia de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de Febrero de 2.003 (recurso 1.589/2.000), que concluye que *“el carácter revisor de las funciones que ejerce el orden jurisdiccional contencioso-administrativo determina la imposibilidad de alterar el objeto del proceso en relación con el que fue decidido por el acto administrativo impugnado, pues aun cuando el artículo 56.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa permite que en la demanda y en la contestación puedan alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración, dicho precepto no permite que se altere la naturaleza y esencia de dicho acto, que es el que constituye el objeto de la pretensión del recurrente”*.

Abundando en las ideas previamente expuestas, y sin ánimo de ser excesivamente repetitivo, la Sentencia de la Sección Funcional Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga de 27 de enero de 2020 (dictada en el recurso de apelación 1119/2017) razonaba a estos efectos lo siguiente: *“tal y como ha expuesto reiteradamente esta Sala (a.e. Sentencias de su Sección Primera de 11 de marzo de 2019 -recurso 274/2017-, 25 de julio de 2018 -recurso 284/2016- o 25 de junio de 2018 -apelación 1764/2016-) la jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene declarado de forma constata y pacífica que el objeto de impugnación, el acuerdo, acto, resolución o disposición que ha sido objeto de impugnación, se determina en el escrito inicial de interposición del recurso contencioso-administrativo y no en la demanda; siendo muy expresiva la doctrina que sobre la desviación procesal se refleja en la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2002 (casación 2185/1998): “Como hemos dicho en las sentencias de 13 de marzo y 9 de junio de 1.999, el artículo 45.1 de la LJCA exige que en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se cite el acto o la disposición que se impugne, y que se solicite que se tenga por interpuesto el recurso. Ello es así porque en este escrito inicial recae sobre el actor la carga procesal de individualizar el acto objeto de impugnación delimitando, al mismo tiempo, el objeto del recurso, de forma que éste no puede alterarse ya en el escrito de demanda, salvo en los casos de ampliación del recurso que autoriza el artículo 46.1 de la LJCA. Debe existir, como señala jurisprudencia constante de esta Sala, una concordancia obligada entre los escritos de interposición y el de demanda. El escrito de interposición del recurso, al concretar los actos administrativos referidos a la materia litigiosa, expresa el objeto preciso sobre el que ha de proyectarse la función revisora de este orden de jurisdicción contencioso-administrativa, ya que marca los límites del contenido sustancial del proceso ( sentencias de 22 de enero de 1994, 2 de marzo de 1993, 30 de marzo de 1992, y 11 de septiembre de 1991, entre*



otras muchas). Si se alteran los actos impugnados en el momento procesal ulterior de la demanda se incurre en desviación procesal, que acarrea inexorablemente la inadmisibilidad del recurso frente a ellos".

Este criterio es, como se ha referido anteriormente, constante en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2004 (casación 1239/2001) aclara que la acción contencioso-administrativa aparece desdoblada en un acto de interposición, limitado a la indicación del acto que se recurre, y la demanda, en la que han de formularse los fundamentos fácticos y jurídicos de dicha impugnación, poniendo de manifiesto que se trata "de un acto complejo, escindido en dos trámites por la razón práctica de tener a la vista el expediente para formular la demanda, pero con identidad objetiva y subjetiva, por lo que debe darse entre ambos una estrecha correlación, consistente en que la demanda no puede referir la impugnación a actos o disposiciones no mencionadas en el escrito de interposición"; añadiendo que "Por consiguiente, la fijación del acto objeto del recurso se hace en el escrito de interposición y ninguna norma procesal permite cambiar el objeto del proceso en la demanda; así vino considerándolo una reiterada doctrina jurisprudencial ( Sentencias, entre otras, de 16 de Febrero de 1.976 , 4 de Octubre de 1.979 , 4 de Febrero de 1.983 , 16 de Octubre de 1.984 , 2 de Octubre de 1.990 , 6 de Febrero de 1.991 ) expresiva de que queda fuera del proceso toda consideración sobre el acto que no fue impugnado en el escrito de interposición, lo que obliga sólo a tener en cuenta la pretensión del escrito inicial o de interposición del recurso, so pena de incurrir en desviación procesal. Pero ello solo quiere decir, a tenor de lo expuesto, que ha de quedar fuera del recurso contencioso- administrativo interpuesto cualquier pretensión que no se refiriera al acto impugnado. Pero no que también quede amparado en esa desviación procesal y su consecuencia de inadmisibilidad, aquel acto concreto que sí lo fue y respecto del que se argumentó suficientemente ". En la misma dirección apunta la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2007 (casación 2040/2004), al razonar cómo "según consolidada jurisprudencia (v.gr., STS de 30 de enero de 2007, RC 1052/2004 , por citar una de las últimas), el art. 45.1 de la Ley de la Jurisdicción establece que el recurso Contencioso-Administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso. De este modo, en el escrito inicial del proceso es donde queda indicado y por tanto acotado el acto que se impugna y frente al cual exclusivamente podrán articularse en la demanda las pretensiones de parte, doctrina que una jurisprudencia uniforme viene afirmando al señalar que no puede desviarse las pretensiones del proceso hacia actos distintos de los que fueron indicados en el escrito de interposición. De manera que si entre el escrito de interposición y el suplico de la demanda hay una divergencia sustancial, existe desviación procesal". Similares razonamientos se contienen, a su vez, en la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2013 (casación 4117/2010) que, en el mismo sentido que otras anteriores que igualmente se citan, recuerda lo siguiente: " Los razonamientos de la Sala de instancia son conformes con la doctrina jurisprudencial sobre la obligada congruencia entre los escritos de interposición del recurso contencioso administrativo y de demanda, pues es el escrito inicial de interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 45.1 LJCA , el que identifica el acto que se impugna, frente al cual posteriormente en la demanda deberán articularse las pretensiones que se deduzcan, de conformidad con el artículo 56.1 LJCA , siendo doctrina reiterada de esta Sala, que se recoge en las sentencias de 7 de octubre de 1998 (recurso 39/96 ), 4 de noviembre de 2003 (recurso 3142/00 ), 22 de abril



*de 2004 (recurso 5650/99 ) y 7 de octubre de 2010 (recurso 4157/06 ), entre otras, que no cabe extender las pretensiones formuladas en la demanda frente a actos distintos de los inicialmente delimitados en el escrito de interposición '"*

Proyectando dicha doctrina jurisprudencialal supuesto enjuiciado se concluye que, al haberse alterado en la demanda la actuación impugnada identificada en el escrito de interposición (pues se pretende en la demanda impugnar un informe técnico emitido por el Equipo de Intervención Social UTS Guadalmar-San Julián del Centro de Servicios Sociales Comunitarios del Distrito número 8 del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga que no se identificó como recurrido en el escrito de interposición), la parte actora incurre en desviación procesal; lo que anuda como consecuencia la imposibilidad de analizar y estimar pretensiones dirigidas a revocar aquel, debiendo quedar limitado el objeto del proceso a la fiscalización de la legalidad del acto identificado como impugnado en el escrito inicial: la tan citada resolución dictada por la Dirección General del Área de Derechos Sociales, Igualdad, Accesibilidad y Políticas Inclusivas del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga el 21 de octubre de 2024, que concedía a la demandante el acceso al contenido del referido informe. En coherencia con todo lo previamente razonado, no cabe que la fiscalización judicial se proyecte, por tanto, a actos diferentes (en este caso particular, el tan citado informe).

**CUARTO.-** No obstante, todo lo anterior, y aun cuando se interpretase que el acto que realmente quería recurrir la recurrente no era la referida resolución (que con claridad identificó en el escrito inicial), sino que, por un error de identificación de la actuación a impugnar, se trataba del informe técnico al que el mismo otorgaba acceso (por haber tenido, precisamente, conocimiento de su contenido mediante la notificación de la tan referida resolución); el sentido de esta sentencia sería idéntico -es decir, de inadmisión del recurso por la causa c) del artículo 69 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa-, ya que dicho informe no es una actuación administrativa susceptible de recurso contencioso-administrativo.

Al respecto debe recordarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es materia susceptible de impugnación tanto las disposiciones de carácter general como los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, pero tan solo si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, siendo igualmente admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley. Ello ha de ponerse en relación con lo establecido en el párrafo primero del artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que expresamente dispone como contra las resoluciones y los actos de trámite, pero tan solo si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, mas la oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

En interpretación de estos preceptos, la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2025 (dictada en el recurso de casación 3115/2022) condensa la reiterada jurisprudencia acerca de la distinción



existente entre actos de trámite simples y actos de trámite cualificados de la siguiente forma: *“En la Sentencia de esta Sala y Sección de 4 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación nº 1228/2019, dijimos que la impugnabilidad o no de los actos administrativos viene determinada por la función del acto de que se trate en el procedimiento administrativo, en el que cabe diferenciar entre los actos de trámite, que tienen un carácter meramente preparatorio o instrumental y la resolución final, que decide el fondo del asunto y pone término al procedimiento, de forma que los recursos solo serán admisibles frente esta última y, no frente a los actos de trámite, con ciertas excepciones. Lo anterior no supone que los actos de trámite no sean susceptibles de impugnación, sino únicamente que no pueden ser impugnados de forma separada al acto que ponga término al procedimiento. Y recordamos el carácter casuístico que preside la materia, que hace imprescindible el examen particularizado del acto cuestionado, en especial, de su objeto y extensión, a fin de decidir si puede producir alguno de los efectos descritos en el artículo 112.1 LPAC que lo cualifiquen como acto de trámite y abran la puerta para su impugnación autónoma y separada del acto resolutorio del procedimiento.*

*En suma, como afirmamos en la reseñada sentencia, reiterada en la STS de 28 de octubre de 2022 (recurso de casación nº 899/2021) la consideración de cuando un acto de trámite tiene o no la categoría de cualificado no tiene una respuesta única, válida para todos los casos, sino que debe ser matizada en cada caso mediante el examen particularizado de las circunstancias concurrentes, a fin de decidir si el acto en cuestión puede producir alguno de los efectos descritos en el artículo 25 de la LJCA y 112.1 de la LPAC que lo cualifique como acto de trámite y permita su impugnación autónoma y separada del acto resolutorio del procedimiento.”*

Pues bien, de la sola lectura del referido informe (que se encuentra incorporado a los folios 4 a 10 del expediente administrativo) se desprende que aquel se emite en sede de un procedimiento tramitado ante el Servicio de Protección de Menores de la Delegación Territorial en Málaga de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía, que es el destinatario del mismo (véase el encabezamiento del folio cuarto). Tanto es así que, a la vista de los folios 24 a 26 del expediente, las técnicas que emiten el informe adjuntan al mismo un impreso normalizado debidamente cumplimentado que se denomina “Hoja resumen: Valoración de la gravedad de situaciones de riesgo, desprotección y desamparo”; impreso que corresponde al procedimiento administrativo del referido Servicio de Protección de Menores con código 17842. Y de su conclusión (en la que se considera como actuación procedente a seguir la declaración de desamparo de la menor, en lugar de la intervención en el medio) se desprende que el procedimiento en cuestión es el de declaración de una situación de riesgo regulado en los artículos 87 a 91 de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía. Dicho procedimiento se inicia, precisamente, con la intervención de los Servicios Sociales de la Entidad Local mediante la emisión de informe de valoración (artículo 87.2 de la Ley); no siendo dicho informe el que concluye el procedimiento, sino, por el contrario, una posible declaración de situación de riesgo por parte de un órgano colegiado creado al efecto por la Entidad Local, conformado por un “grupo técnico y multidisciplinar”, presidido por la autoridad competente de la Entidad Local y compuesto por “personas profesionales cualificadas y expertas, al menos de los ámbitos de los servicios sociales, sistema público sanitario y educativo, y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, en los casos en que proceda (artículo 88.2). Esta declaración de situación de riesgo ha de plasmarse en una resolución administrativa expresa que debe estar motivada y a que ha de ser dictada “previa audiencia a los padres, madres, personas tutoras, guardadoras o acogedoras, y a la niña o niño o adolescente, si tiene suficiente madurez y,





*en todo caso, a partir de los doce años*” (artículo 88.5 de dicha Ley). Solo en el caso que se declare dicha situación de riesgo derive en una situación de desprotección, es la Entidad Pública autonómica la que habrá de decidir si inicia un procedimiento de desamparo, adopta una medida cautelar de separación del entorno familiar, o, en su caso, procede a realizar una intervención y tratamiento específico en el medio (artículo 91).

Como se puede apreciar, el informe emitido por el Equipo de Intervención Social municipal no es sino el elemento que inicia el referido procedimiento, que culmina con una resolución administrativa expresa (que podrá ser remitida a la Administración Autonómica en casos singularmente graves, al efecto de poderse adoptar medidas por parte de la misma), dictada tras dar audiencia a los progenitores y, caso de permitirlo su nivel de madurez, el menor afectado. Consecuentemente, nos hallamos ante un mero acto de trámite inserto en dicho procedimiento, en el que ha de darse audiencia a la recurrente (trámite en el que podrá valorar el contenido del mismo y mostrar, en su caso, su discrepancia), y que finaliza con una resolución que la misma puede recurrir autónomamente (al ser aquella que agota la vía administrativa). Es cierto que esta última circunstancia no permite, por sí sola, declarar la inadmisibilidad del recurso; ya que ciertos actos de trámite -los cualificados- tienen acceso al recurso contencioso-administrativo. Mas para ello deben estar comprendidos en alguna de las siguientes categorías: los que directa o indirectamente deciden el fondo del asunto, los que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, los que produzcan indefensión o los que causen un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En ninguna de ellas se enclava el que es objeto de recurso. No se decide ni indirecta ni directamente sobre el fondo del asunto, pues no se adopta resolución alguna sobre el particular; ni se anuncia el futuro dictado de resolución en un sentido u otro (esto es, declarando o no la situación de riesgo, lo que compete a un órgano diferente); ni no paraliza la continuación del proceso (sino que pretende, más bien, dar inicio al mismo); ni produce indefensión alguna a la recurrente (pues, de hecho, la misma debe ser oída antes de llevar a cabo la posible declaración de situación de riesgo, por lo que no menoscaba sus posibilidades de defensa ni le impide la futura presentación de alegaciones e incluso informes diferentes que estimen oportunos). Por otro lado, y como ya se ha enunciado indirectamente antes, el acto combatido no comporta un perjuicio irreparable para los derechos o intereses de la parte, porque no acuerda declarar dicha situación de riesgo, ni, tan siquiera, la necesaria actuación de la Administración Autonómica (que, en todo caso, habrá de sedr quien en última instancia lo decida, conforme a lo dispuesto en el artículo 91).

En definitiva, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1999, los actos de trámite que no determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos no ponen fin a la vía administrativa; por lo que, en consecuencia, no es admisible el recurso contencioso-administrativo contra ellos, sin perjuicio de que los motivos de oposición frente a los mismos puedan hacerse valer al impugnar el acto definitivo. Justamente por ello se deduce que el acto atacado no es susceptible de recuso contencioso-administrativo, sin perjuicio del recurso que pudiera interponer la parte frente al que puso fin al procedimiento administrativo iniciado para el caso de considerarlo no ajustado a Derecho. Por ello procede, sin más trámite, y siendo que la resolución combatida, que es de trámite y no definitiva, no resuelve ni directa ni indirectamente sobre el fondo del asunto, no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni tampoco produce indefensión al recurrente o un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos; apreciar que concurre la causa de inadmisibilidad explicitada, por lo que procede declarar (tal y como permite el artículo 68.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) la inadmisibilidad del



recurso conforme al artículo 69 c) de la precitada Ley de la Jurisdicción, y ello sin perjuicio de ser obviamente impugnabile la resolución que ponga, si es el caso, fin al expediente.

**QUINTO.-** Esta decisión no lesiona, por otra parte, el derecho a tutela judicial efectiva del recurrente; ya que el mismo tan solo comprende el de obtener una resolución fundada en Derecho, que puede, por tanto, ser de inadmisión cuando concurra alguna causa legal y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma. Al respecto debe recordarse que el aludido derecho fundamental es de naturaleza prestacional y de configuración legal, cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador (extremos estos que se reflejan, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1982, de 16 de junio, 68/1983, de 26 de julio, 126/1984, de 26 de diciembre, 76/1996, de 30 de abril, 48/1998, de 2 de marzo, 122/1999, de 28 de junio, 252/2000, de 30 de octubre, 3/2001, de 15 de enero, o 60/2002, de 11 de marzo, entre otras muchas). Tampoco se lesiona, al aplicar la citada inadmisión a trámite, el principio pro actione, pues el mismo tan solo implica la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión -o de no pronunciamiento- que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas de inadmisión -o no pronunciamiento sobre el fondo- preservan y los intereses que sacrifican (en este sentido, Sentencias del Tribunal Constitucional 88/1997, de 5 de mayo, 38/1998, de 17 de febrero, 207/1998, de 26 de octubre, 235/1998, de 14 de mayo, 122/1999, de 28 de junio, 195/1999, de 25 de octubre, 205/1999, de 8 de noviembre, 252/2000, de 30 de octubre, 258/2000, de 30 de octubre, 259/2000, de 30 de octubre, 7/2001, de 15 de enero, 24/2001, de 29 de enero, 160/2001, de 5 de julio o 177/2003, de 13 de octubre), por lo que tal lesión tan solo tendría lugar cuando la inadmisión pudiera calificarse de arbitraria, irrazonable o basada en un error patente -lo que conllevaría la vulneración no solo de las normas legales sino del derecho fundamental citado-, lo que, a la vista de los fundamentos precedentes, no se verifica desde luego en el presente.

**SEXTO.-** Establece el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras su reforma por la Ley 37/2011, aplicable a este procedimiento por razones temporales, 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; añadiendo que 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. Se consagra, por tanto, el criterio del vencimiento objetivo que ya estableció el artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Desestimándose íntegramente la demanda, procede imponer las costas a la parte recurrente, en aplicación del aludido criterio de vencimiento.

Vistos los precitados artículos y demás de general y pertinente aplicación.

### FALLO

Declarar la INADMISIBILIDAD del recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. Ballesteros Diosdado, en nombre y representación de [REDACTED], y ello por las razones expresadas en los fundamentos segundo a cuarto de la presente.



Se condena a la parte demandante al pago de las costas procesales.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que no es firme y que frente a la misma podrán interponer recurso de apelación en el plazo de quince días ante este mismo Juzgado. La interposición de dicho recurso precisará la constitución de un depósito por importe de 50 Euros el cual habrá de efectuarse en el “Cuenta de Depósitos y Consignaciones” que este Juzgado tiene abierta en la entidad bancaria BANCO DE SANTANDER, debiendo acreditarse la constitución del mismo en el momento de la interposición, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial introducida por la Ley orgánica 1/2009, de 3 de Noviembre, y ello con las exclusiones previstas en el apartado quinto de dicha norma, quedando también excluidos los que tengan concedido el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Así, y por esta mi Sentencia, lo dispongo mando y firmo. David Gómez Fernández, Magistrado, titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número ocho de los de Málaga y su Provincia.

*La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.*

*Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.*



