



Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 03 de Barcelona

Avenida Gran Vía de les Corts Catalanes, 111, edifici I - Barcelona - C.P.: 08075

TEL.: 93 5548455
FAX: 93 5549782
EMAIL: contencios3.barcelona@xij.gencat.cat

N.I.G.: 0801945320208001716

Procedimiento abreviado 85/2020 -D

Materia: Cuestiones de personal (Proc. Abreviado)

Entidad bancaria BANCO SANTANDER:
Para ingresos en caja. Concepto: [REDACTED]
Pagos por transferencia bancaria: IBAN [REDACTED]
Beneficiario: Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 03 de Barcelona
Concepto: [REDACTED]

Parte recurrente/Solicitante/Ejecutante: [REDACTED]	Parte demandada/Ejecutado: AYUNTAMIENTO MOLINS DE REI
Procurador/a: [REDACTED]	Procurador/a: [REDACTED]
Abogado/a: [REDACTED]	Abogado/a: [REDACTED]

SENTENCIA Nº 119/2021

En Barcelona, a 27 de mayo de 2021.

Vistos por la Ilma. Sra. D^a. ANA ALONSO LLORENTE, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Barcelona, los presentes autos de Procedimiento Abreviado número 85/2020, derivados del recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. [REDACTED], representado por el Procurador D. Jorge Juan Pérez San Pedro y asistido del Letrado D. [REDACTED], contra el AYUNTAMIENTO DE MOLINS DE REI, representado y asistido por el Letrado D. [REDACTED]; siendo la actuación administrativa impugnada la resolución del AYUNTAMIENTO DE MOLINS DE REI de 23 de diciembre de 2019, dictada en el expediente 4/2019/REDIS, que desestima el recurso de reposición formulado contra el Decreto 1801 de 18 de octubre de 2019 por el que se desestiman las alegaciones presentadas por el Sr. [REDACTED] a la propuesta de resolución sancionadora de un año de suspensión de empleo y sueldo por la comisión de una falta muy grave en su grado medio por la publicación o la utilización indebida de secretos declarados oficiales por ley o calificados como tales y la violación del secreto profesional de acuerdo con los arts. 48.1), 52 y 53 de la Ley 16/1991, ampliado posteriormente al Decreto 380 de 21 de febrero de 2020 que





acuerda la imposición de la sanción recogida en la propuesta de resolución; dicto la presente Sentencia con base en los siguientes,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 25 de febrero de 2020 ha tenido entrada en este Juzgado recurso contencioso administrativo presentado por la representación de D. [REDACTED] frente a la resolución del AYUNTAMIENTO DE MOLINS DE REI de 23 de diciembre de 2019, dictada en el expediente 4/2019/REDIS, que desestima el recurso de reposición formulado contra el Decreto 1801 de 18 de octubre de 2019 por el que se desestiman las alegaciones presentadas por el Sr. [REDACTED] a la propuesta de resolución sancionadora de un año de suspensión de empleo y sueldo por la comisión de una falta muy grave en su grado medio por la publicación o la utilización indebida de secretos declarados oficiales por ley o calificados como tales y la violación del secreto profesional de acuerdo con los arts. 48.1), 52 y 53 de la Ley 16/1991.

SEGUNDO.- Subsanado el defecto procesal advertido, finalmente por Decreto de fecha 9 de julio de 2020 se acordó admitir trámite el recurso presentado, dando lugar a la incoación del presente Procedimiento Ordinario número 85/2020 señalando día para la vista el 15 de mayo de 2021.

En fecha 4 de septiembre de 2020 se dictó auto acordando la ampliación del recurso al Decreto de Alcaldía 380 de 21 de febrero de 2020.

TERCERO.- Llegado el día señalado se celebró la vista correspondiente al presente procedimiento, con el resultado que obra en autos; tras la proposición de prueba y admisión de la considerada pertinente quedaron las actuaciones pendientes del dictado de la presente Sentencia.

CUARTO.- La cuantía del procedimiento es de 4.100 euros.

QUINTO.- La vista ha quedado registrada en soporte apto para la grabación y reproducción del sonido y de la imagen.

SEXTO.- En el presente procedimiento se ha observado, en lo posible, todas las prescripciones legales.





FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por la parte actora se interpone recurso contencioso-administrativo frente a la resolución del AYUNTAMIENTO DE MOLINS DE REI de 23 de diciembre de 2019, dictada en el expediente 4/2019/REDIS, que desestima el recurso de reposición formulado contra el Decreto 1801 de 18 de octubre de 2019 por el que se desestiman las alegaciones presentadas por el Sr. [REDACTED] a la propuesta de resolución sancionadora de un año de suspensión de empleo y sueldo por la comisión de una falta muy grave en su grado medio por la publicación o la utilización indebida de secretos declarados oficiales por ley o calificados como tales y la violación del secreto profesional de acuerdo con los arts. 48.1), 52 y 53 de la Ley 16/1991.

Si bien, posteriormente mediante auto de 4 de septiembre de 2020 fue ampliado al Decreto 380 de 21 de febrero de 2020 que acuerda la imposición de la sanción recogida en la propuesta de resolución.

Alega la parte actora, en definitiva, que la sanción viene motivada por la animadversión que respecto del recurrente existe por el hecho de su condición de delegado sindical que, además, ocupaba el cargo de Secretario de la Junta de Personal.

Invoca como motivos de impugnación la existencia de irregularidades que le han impedido defenderse con las debidas garantías, en concreto: la negativa del instructor de facilitarle una copia del expediente antes de su declaración y el no haber sido citado para poder asistir a las declaraciones del Sr. [REDACTED] y del Sargento [REDACTED]; la invalidez de la sanción por haberse tramitado el procedimiento con infracción de un trámite esencial, cual es, la audiencia a la Junta de Personal; la infracción del principio de personalidad de las sanciones; la infracción del principio de tipicidad por no ser el comportamiento del recurrente constitutivo de la infracción muy grave tipificada en el art. 48.1) de la Ley 16/1991 de Policías Locales de Cataluña.

Por todo ello interesa se dicte sentencia que anule y deje sin efecto la sanción de 1 año de suspensión de empleo y sueldo.





En el acto de la vista ha alegado la caducidad del expediente al haberse incoado el 30 de abril de 2019 y, sin embargo, haberse resuelto el 21 de febrero de 2020, por lo que ha superado el plazo de 6 meses.

Frente a ello, el AYUNTAMIENTO DE MOLINS DE REI se opone interesando la desestimación del recurso por entender conforme a derecho la resolución impugnada.

En concreto invoca la concurrencia de causa de inadmisibilidad por no ser el acto recurrido susceptible de impugnación al tratarse de un mero acto de trámite, siendo el acto definitivo el Decreto de 21 de febrero de 2020.

En cuanto al fondo niega que se haya causado indefensión pues notificado el pliego de cargos pudo recurrir en alzada y no lo hizo. En cuanto al incumplimiento del trámite de audiencia a la Junta de Personal, niega la existencia de indefensión al tratarse el recurrente de un miembro de la Junta de Personal.

En cuanto al resto de las manifestaciones realizadas se oponen alegando el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa.

SEGUNDO.- En cuanto a la caducidad del procedimiento sancionador alegada por la parte recurrente en el acto de la vista, a lo que se opone la demandada entendiendo que el plazo para resolver el recurso de reposición no debe computarse, entiende esta Juzgadora que no puede prosperar.

Pues bien, efectivamente el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que *"1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.*

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al





ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.."

Por otro lado, el art. 25 de dicha norma dispone que "1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

2. En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución."

En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo número 133/2019, de 6 de febrero (Aranzadi RJ 2019/338) invocada por la demandada que establece que "no está de más distinguir entre intento de notificación a efectos de entender resuelto el procedimiento dentro del plazo y notificación a efectos de que el acto despliegue todos sus efectos. En la sentencia de la Sección Quinta de esta Sala de 7 de octubre de 2011 (RJ 2011, 7584) (dictada en el recurso núm. 40/2010) afirmamos lo siguiente:

La caducidad no debe vincularse en forma necesaria a la notificación del acto porque el acto de notificación es algo conceptualmente distinto de la resolución que se notifica y del procedimiento que la origina. Por eso determina el artículo 58.4 LRJPAC que el intento de notificación debidamente acreditado es suficiente a los solos efectos del





cumplimiento del plazo máximo de duración de los procedimientos.

Por ello, si constan en el expediente dos intentos dentro del plazo máximo para resolver, la resolución ha de entenderse dictada dentro del plazo, aunque la notificación al interesado o destinatario exceda de dicho plazo máximo para resolver. Cosa diferente es, como indica la sentencia, que la eficacia del acto se despliegue a partir de la notificación y que sea precisamente entonces cuando para el interesado se abran los plazos para impugnarla en vía administrativa o judicial."

Teniendo en cuenta lo anterior no puede prosperar la caducidad del expediente sancionador invocado por la parte actora, toda vez que la incoación es de fecha 30 de abril de 2019 y la resolución del recurso de reposición, como es sabido, no debe computarse a efectos del plazo de caducidad para resolver el expediente al tratarse de un trámite no previsto.

TERCERO.- En cuanto a la inadmisibilidad del recurso por no ser susceptible de impugnación la resolución de 23 de diciembre de 2019 al tratarse de un acto de trámite, la parte actora se opone defendiendo el carácter de acto recurrible.

Pues bien, el decreto de 23 de diciembre de 2019 acordó lo siguiente:

"Primer.- Desestimar la qüestió que qüestiona la presumpta parcialitat de l'Instructor, amb reiteració dels arguments que al seu dia va respondre el mateix instructor.

Segon.- Desestimar la qüestió en relació a la improcedència per no suspensió per tramitar-ne diligències prèvies 202/2018 i per tant respecte del principi "non bis in idem", cal tenir en compte que, a l'expedient 372019, únicament figura dins de la separata titulada "Notificacions de l'expedient 841 d' [REDACTED] [REDACTED] (26-6-2019) part de l'escrit d'interposició, cèdula de citació a l'investigat Jordi [REDACTED] Bejarano, en procediment de diligències prèvies 202/2018 per falsificació documental. Això no obstant mitjançant document lliurat electrònicament en data 18/12/19 a les 13:17h, per part del Jutjat d'Instrucció numero 1 de Sant Feliu, s'acorda el sobreseïment de les diligències prèvies 202/2018. Procedeix doncs desestimar la seva pretensió en aquest punt.





Tercer.- Desestimar la qüestió de manca d'audiència a la Junta de Personal perquè la mateixa ha estat informada per part de l'Ajuntament de Molins de Rei.

Quart.- Desestimar la qüestió d'atipicitat del comportament objecte de la sanció per remissió i reiteració a l'exposat per l'instructor a la contestació segona i que figura així al Decret d'Alcaldia numero 1801 de 18/10/2019 a la relació de fets.

Cinquè.- Desestimar la qüestió d'infracció del principi de proporcionalitat per remissió i reiteració a l'exposat per part de l'instructor."

En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3^a, de 20 de julio de 2012, 4914/2010 EDJ 159256 ha establecido que "ya desde la perspectiva de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, el art. 25 LRJCA, menciona las diversas "categorías" encuadrables en el nuevo y amplio concepto de "actuación administrativa", que ya figuraba en el art. 106.1 CE, y que ahora se introduce en el 1^o.1 LRJCA, que serían las siguientes: En el apartado 1 del citado artículo 25 LRJCA se hace referencia a los "actos expresos", los "actos presuntos" y los "actos de trámite", y en el apartado 2 a la "inactividad de la Administración" y a las "actuaciones materiales que constituyan vía de hecho".

Centrándonos en los denominados "actos de trámite", dentro del ámbito de la "actuación administrativa", la normativa de referencia considera que los mismos pueden ser susceptibles de control jurisdiccional siempre que reúnan determinadas condiciones, que son las que, como novedad en el ámbito jurisdiccional, ahora se establecen en el inciso final del artículo 25.1 LRJCA, al señalarse que -los actos de trámite- son susceptibles del recurso Contencioso administrativo cuando "decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos". En este punto, se detecta una de las oportunidades, a las que se refiere la Exposición de Motivos de la nueva Ley, "que fue adecuadamente aprovechada por una jurisprudencia innovadora, alentada por el espectacular desarrollo que ha experimentado la doctrina española del Derecho Administrativo", pues, entre otros aspectos, la reforma contenida en la LRJCA pretende, según la misma Exposición de Motivos señala, "completar la adecuación del régimen jurídico del recurso Contencioso-administrativo a los valores y principios





constitucionales, tomando en consideración las aportaciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo"; pues bien, la impugnabilidad de los denominados actos de trámite había sido, de forma reiterada, aceptada por las citadas jurisprudencias cuando impedían continuar el procedimiento o producían indefensión, con base en la configuración constitucional de la interdicción de la indefensión en su artículo 24.1. En la misma línea el artículo 107.1 de la LRJPA ya se había ocupado de este tipo de actos al objeto de concretar su impugnabilidad a través de los recursos administrativos, pero limitando la misma a los "actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión". Por ello el legislador ha ampliado para el ámbito jurisdiccional las condiciones de impugnación de los actos de trámite, añadiendo a las condiciones previstas para la vía administrativa las de que "decidan directa o indirectamente el fondo del asunto" -ya implícita en la jurisprudencia de referencia- y la de que los actos de trámite que producen "perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos", que constituye la auténtica novedad del artículo 25.1 LRJCA. Esta expresión es introducida en el nuevo artículo 107 LRJPA, según la redacción dada por la citada Ley 4/1999, de 13 de enero."

En esta línea, la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana dictó sentencia con fecha 14 de diciembre de 2009 (recurso contencioso-administrativo 516/2007), declara inadmisibile el recurso contencioso-administrativo estableciendo que "(...) SEGUNDO. Como tiene declarado la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Sentencia, entre otras, de 25 de septiembre de 1.995) uno de los criterios de clasificación de los actos administrativos, especialmente trascendente, es el que distingue, por la función que desempeñan en el procedimiento, entre actos de trámite que preparan y hacen posible la decisión, dirigiéndose al mayor acierto de esta y las resoluciones que deciden las cuestiones planteadas; la diferenciación nace de la propia estructura del procedimiento, y conforme al principio de concentración procedimental, determina que los actos de trámite no sean impugnables separadamente, sino que es al recurrir la correspondiente resolución cuando pueden suscitarse las cuestiones relativas a su legalidad. Así resulta de manera expresa de lo establecido en los artículos 107.1 LRJAP y PAC y 25.1 LJCA con la excepción que suponen los actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión, deciden directa o





indirectamente el fondo del asunto o causan perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

TERCERO. En el presente caso nos hallamos ante un acto de los llamados de puro trámite, no exceptuado, por tanto, de la regla general de la irrecurribilidad. Y así ha de concluirse por cuanto, frente a lo alegado por los recurrentes, el informe-propuesta contenido en la Resolución impugnada, si bien anuncia las condiciones en que presumiblemente podría producirse la regularización del aprovechamiento, no excluye la posibilidad de que la misma pudiera concederse con otras distintas como se infiere del hecho de que la citada Resolución se refiere a dichas condiciones como las "que podrían ser compatibles con el Plan Hidrológico de Júcar" y exprese que "las solicitudes presentadas finalizado el plazo otorgado o con características diferentes de las indicadas ... podrían no ser otorgadas". Y en este sentido, no puede considerarse, pues, que sea de los actos de trámite que impiden la continuación del procedimiento o causa indefensión.

A lo que cabe añadir que tampoco resuelve de forma directa o indirecta el fondo del asunto - la procedencia de la regularización del aprovechamiento en los términos interesados por los actores - ya que, como ha quedado expuesto, dicha decisión debería producirse en el Acuerdo o Resolución que eventualmente diese respuesta a la petición de éstos."

Por su parte, la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª, Sentencia de 2 Jul. 2018, Rec. 16/2018 ha declarado en un supuesto similar que "El argumento nuclear del "a quo" se recoge, en lo sustancial en los Fundamentos de Derecho Segundo a Cuarto de la resolución combatida:

SEGUNDO.- Efectivamente, la parte demandante argumenta que se limitó a cumplir las indicaciones que la Administración le hacía con ocasión de que su recurso de reposición se había admitido a trámite, existía desestimación presunta y que su recurso se había interpuesto respecto a la "resolución recurrida"; ahora bien sucede que la parte se refiere ahora a otro expediente distinto, el expediente número 56/2016, distinto del expediente 55/2016 que es el que nos ocupa, pero sobre todo resulta que el documento que invoca y ahora acompaña, para nada se refiere a la "propuesta de resolución" dictada en este expediente sancionador 55/16 de fecha 27 de julio de 2016 que impugna en este proceso la parte recurrente; y como se ve en el





escrito de reposición que formuló en su momento la parte actora, que es de fecha posterior, de 2 de septiembre de 2016, el mismo se dirigía contra las "propuestas" de resolución, no contra la resolución o resoluciones sancionadoras que después podrían recaer concluyendo con el expediente o los expedientes sancionadores que se le estaban tramitando. Por consiguiente, aunque la Administración pudo referirse en el oficio invocado al recurso de reposición interpuesto por la parte demandante con entrada en fecha 13-09-2016, (ahora respecto de dos procedimientos sancionadores conjuntamente), resulta que la parte actora no ha hecho modificación de su planteamiento procesal de mantener el recurso contra la propuesta de resolución inicial, y todo ello, a pesar de que finalmente el Ministerio dictó con fecha 16 de diciembre de 2016 resolución definitiva sobre el expediente sancionador en el que había formulado dicha propuesta, imponiendo a la demandante dicha multa con el mismo fundamento legal de la infracción grave en la normativa de telecomunicaciones

TERCERO.- De este modo el recurso tiene que ser declarado inadmisibile ya que lo que en este proceso ha sido formulada es una pretensión de anulación de un acto de trámite que no cumple los requisitos exigidos por el artículo 25 LJCAen cuanto acto expreso o presunto de la Administración pública que ponga fin a la vía administrativa, ya sea definitivo o de trámite, si éste último decide directa o indirectamente el fondo del asunto, o determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, o produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, ni estamos tampoco ante una inactividad de la Administración o de un conjunto de actuaciones materiales que constituyan vía de hecho; por otra parte como ya se advierte en el dictamen del Ministerio Fiscal de 27 de abril de 2017 el acto provenía del instructor del expediente y no es un acto que pusiera fin a la vía administrativa y en tal sentido se hace ahora la misma observación en las alegaciones de la Abogada del Estado en su escrito de alegaciones.

CUARTO.- Finalmente, el hecho de que la parte actora considere que pudo o puede articular en vía administrativa recursos de reposición contra actuaciones o actividad administrativa de trámite, que abrirían después la vía procesal jurisdiccional, -siempre y cuando la Administración no le haya invitado a hacerlo, como es el caso en que no se le ofreció recurso de reposición contra la propuesta de resolución-, no implica que se haya podido alterar el régimen procesal de impugnación de los actos administrativos que viene regulado por leyes procedimentales o





jurisdiccionales existentes sobre la materia, ya que el régimen de los recursos no pertenece al ámbito disponible de la voluntad de las partes siendo materia de orden público procesal; la Administración ofrecía el plazo de un mes en aquella propuesta de resolución, no para formular recurso de reposición, sino para formular alegaciones y presentar la documentación e informaciones que estimase pertinentes la recurrente "ante el instructor del expediente sancionador". Que la parte decidiese interponer un recurso de reposición en ese mismo plazo, es un acto enteramente voluntario que no puede alterar el régimen de impugnación procesal de las actuaciones administrativas cuestionadas y que bien hubiera podido terminar en una resolución administrativa de inadmisión del escrito. La Sala de esta Audiencia Nacional ha razonado en otras ocasiones análogas concluyendo en la inadmisión del recurso contencioso. Por ejemplo, la SAN 12-52014; "..... TERCERO: La actividad administrativa directamente impugnada en esta jurisdicción contencioso-administrativa es la resolución expresa del recurso de alzada frente a la resolución de 25 de julio de 2013 y por tanto es esa resolución la que determina la admisibilidad o no del recurso contencioso-administrativo. ...Alega el apelante que dicha resolución es un acto definitivo que pone fin a la vía administrativa y por tanto es un acto impugnabile. No comparte esta Sala esa afirmación. Ciertamente es un acto que pone fin a la vía administrativa conforme al artículo 109 a) de la LRJPAC (LA LEY 3279/1992) que establece que pone fin a la vía administrativa las resoluciones de los recursos de alzada, pero no es un acto definitivo como afirma el recurrente sino de trámite al haber sido dictado en la fase de instrucción de un procedimiento administrativo sancionador que no ha finalizado. Los actos de trámite solo son susceptibles de recurso contencioso-administrativo si concurre alguna de las circunstancias previstas en el artículo 25 de la Ley 29/98 (LA LEY 2689/1998). Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2012 (citada por el Abogado del Estado a la que se remite el auto impugnado) la denegación de unos medios de prueba acordada por el instructor de un procedimiento no es un actuación impugnabile y por tanto no es susceptible de recurso contencioso-administrativo de forma autónoma...."

CUARTO.- El artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reserva los recursos administrativos contra los actos trámite a los supuestos en que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e





intereses legítimos. Por su parte, el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional ciñe la admisibilidad a la impugnación de actos trámite si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Su corolario son el artículo 69 c), en cuanto legisla que procede la inadmisibilidad cuando el recurso tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación, y el 51 de la misma norma adjetiva, que permite anticipar la inadmisión a los órganos judiciales, una vez examinado el expediente, como aquí acontece, en los supuestos de existencia de una actividad no susceptible de impugnación (apartado 1c)).

QUINTO.- La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2016 (recurso 368/2015), que resolvió la inadmisión respecto de actos administrativos del mero trámite cuando no existe acto de trámite cualificado, como es claramente el caso, hizo una interpretación del artículo 107.1 de la Ley 30/1992 (hoy 112.1 de la Ley 39/2015), desbrozando el concepto de "acto de trámite cualificado" y detallando que al respecto se requiere que el acto impugnado no decida directa o indirectamente el fondo del asunto, lo que no ocurre en una propuesta, que el acto impugnado no determine la imposibilidad de continuar el procedimiento, que no se cause indefensión, en cuanto exista oportunidad de alegar en defensa del interesado, y que, en fin, el acto no cause un perjuicio irreparable, lo que ocurre en los de naturaleza interlocutoria que no implican imposición de sanción o medida de aseguramiento cautelar.

Todas esas notas son predicables a la propuesta que nos ocupa, y se cohonestan con los razonamientos del "a quo", que compartimos, sin perjuicio de vicisitudes procedimentales sobre las que la apelante enfatiza y que no alteran los términos esenciales del debate planteado, por lo que, en consecuencia, procede desestimar la apelación deducida."

Dicho lo anterior ha de tenerse en cuenta que se trata de un acto de trámite cuando decide directa o indirectamente el fondo del asunto, o determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, o produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, ni estamos tampoco ante una inactividad de la Administración o de un conjunto de actuaciones materiales que constituyan vía de hecho.





Así pues, en el presente caso, al pie del Decreto de 23 de diciembre de 2019 se recoge expresamente que pone fin a la vía administrativa y que es susceptible de recurso potestativo de reposición o alternativamente recurso contencioso administrativo, optando la recurrente por este último. Por tanto, pese a desestimar las alegaciones formuladas por el ahora recurrente a la propuesta de resolución y, por ende, tener naturaleza de un acto de trámite, lo cierto y verdad es que al pie del mismo consta expresamente que pone fin a la vía administrativa y es susceptible de recurso contencioso administrativo, optando por este último la parte actora. Por ello, en aras a evitar indefensión a la parte y atendiendo al principio pro actione, ha de entenderse dicha resolución susceptible de impugnación, pues la previsión expresa contenida en el referido decreto no puede perjudicar a la parte recurrente. Así pues, si la Administración entendía que dicho Decreto no ponía fin a la vía administrativa pudo haberlo declarado expresamente o haberlo rectificado con posterioridad, lo que no ha hecho. En consecuencia, la causa de inadmisibilidad invocada no puede prosperar.

CUARTO.- En cuanto al fondo, las alegaciones de la parte recurrente se basan en irregularidades que le han impedido defenderse con las debidas garantías, en concreto: la negativa del instructor de facilitarle una copia del expediente antes de su declaración y el no haber sido citado para poder asistir a las declaraciones del Sr. [REDACTED] y del Sargento [REDACTED]; así como la invalidez de la sanción por haberse tramitado el procedimiento con infracción de un trámite esencial, cual es, la audiencia a la Junta de Personal. Frente a ello, el Ayuntamiento demandado se opone alegando que no concurren las irregularidades referidas puesto que a la vista del pliego de cargos pudo recurrir en alzada y no lo hizo. Asimismo, niega la existencia de indefensión al recurrente pues es miembro de la Junta de Personal.

Pues bien, en este sentido el Decreto 179/2015, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de Policía local de Cataluña establece lo siguiente:

“Artículo 22 Práctica de diligencias

22.1 Recibida la notificación de la incoación, el instructor tiene que ordenar, en el plazo de treinta días, la práctica de todos los actos de instrucción que considere adecuados para la determinación, el conocimiento y la comprobación de





los datos en cuya virtud se tenga que dictar la resolución y, en particular, la de aquellas pruebas y actuaciones que conduzcan a la aclaración de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción.

22.2 Como primeras actuaciones se tiene que tomar declaración a la persona expedientada, se tiene que ordenar la realización de todas aquellas diligencias que se deduzcan de la petición razonada de los subordinados o de la denuncia que haya motivado la incoación del expediente y de lo que aquel haya alegado en su declaración. Si el expedientado no comparece al emplazamiento en forma, salvo que justifique una causa suficiente, se continuarán las actuaciones del expediente."

"Artículo 23 Pliego de cargos

23.1 A la vista de las actuaciones practicadas, el instructor tiene que formular el correspondiente pliego de cargos, el cual debe contener todos los hechos sancionables que resulten, con su posible calificación jurídica, así como las sanciones que puedan ser aplicables. Se tiene que redactar de forma clara y precisa en párrafos separados y numerados para cada uno de los hechos imputados.

23.2 El pliego de cargos se tiene que notificar al inculpado, junto con vista del expediente mediante copia completa de las actuaciones practicadas hasta el momento, y se le concederá un plazo de diez días a fin de que pueda contestarlo mediante las alegaciones que considere oportunas para su defensa, así como para que pueda proponer la práctica de todas aquellas pruebas que considere necesarias.

23.3 El instructor puede proponer en el momento de elaborar el pliego de cargos, a la vista del resultado de las actuaciones practicadas, el mantenimiento o el levantamiento de la medida cautelar o provisional que, en su caso, se haya adoptado, si bien en cualquier momento del procedimiento, a la vista de las actuaciones, el instructor puede proponer que se mantengan o revoquen estas medidas y, si procede, también que se sobresea el expediente."

"Artículo 24 Práctica de pruebas

24.1 Una vez contestado el pliego de cargos o transcurrido el plazo para hacerlo, el instructor, de oficio o a instancia de parte, puede acordar la apertura de un periodo probatorio por un plazo no superior a quince días, con la





finalidad de que se practiquen todas aquellas pruebas que considere oportunas.

24.2 Los hechos relevantes para la decisión del procedimiento se pueden acreditar por cualquier medio admisible en derecho.

24.3 El instructor puede denegar de oficio la práctica de aquellas pruebas que no tengan relación con los hechos investigados y todas las demás que sean, a su juicio, impertinentes e inútiles. La denegación que debe notificarse al inculpado se tiene que motivar, y contra esta no se puede interponer ningún tipo de recurso.

24.4 La práctica de las pruebas propuestas o acordadas de oficio por el instructor se tiene que notificar previamente al expedientado, indicándole lugar, fecha y hora en que se realizarán, a fin de que pueda estar presente, si lo desea, así como su representación.

24.5 Todos los organismos y dependencias de la Administración pública están obligados a facilitar al instructor los antecedentes e informes necesarios, a menos que exista algún precepto legal que lo impida."

"Artículo 25 Vista del expediente

25.1 Complementadas las diligencias previstas, se tiene que dar vista del expediente al inculpado con carácter inmediato para que, en el plazo de diez días, alegue lo que considere pertinente para su defensa y aporte los documentos que considere de interés.

25.2 Cuando el inculpado muestre su conformidad con el pliego de cargos, no realice alegaciones o, aunque las haya realizado, no se acuerde la apertura de un periodo probatorio, el instructor formulará la propuesta de resolución sin realizar el trámite de vista que se dispone en el apartado anterior."

"Artículo 27 Propuesta de resolución

27.1 Finalizado el trámite de vista del expediente, el instructor tiene que formular la propuesta de resolución dentro de los diez días siguientes, en la que fijará con precisión los hechos y efectuará la valoración jurídica para determinar si se considera que se ha cometido o no alguna falta. En el primer caso, se determinará la falta o faltas en las que se ha incurrido, la responsabilidad del





funcionario inculpado, así como la sanción disciplinaria a imponer.

27.2 El instructor tiene que notificar la propuesta de resolución a la persona interesada para que, en el plazo de diez días, pueda alegar lo que considere conveniente para su defensa. Recibidas las alegaciones, se incorporarán al expediente."

En el ámbito del procedimiento abreviado disciplinario se prevé lo siguiente:

"Artículo 31 Instrucción de procedimiento abreviado

El acuerdo de incoación del procedimiento abreviado contendrá los hechos que lo han motivado y el nombramiento de instructor. El acuerdo se tiene que notificar a la persona designada para ejercer este cargo, la cual, a la vista de las actuaciones practicadas, lo notificará a la persona expedientada con copia de las actuaciones que existan hasta aquel momento, y la citará a fin de que comparezca y sea escuchada en declaración, a la que podrá aportar los documentos y justificaciones pertinentes y proponer las pruebas que considere para su defensa."

"Artículo 32 Propuesta de resolución

El instructor practicará las pruebas que considere oportunas y formulará propuesta de resolución donde deberán exponerse los hechos imputados al expedientado, las infracciones que puedan constituir, las sanciones aplicables, la autoridad competente para resolver y la normativa que le otorga la competencia. La propuesta se tiene que notificar a la persona expedientada, junto con copia de las actuaciones de las que no haya tenido copia a fin de que en el plazo de diez días alegue todo lo que considere conveniente para su defensa. Recibidas las alegaciones, se incorporarán al expediente con un informe del instructor."

"Artículo 33 Resolución

33.1 Transcurrido el plazo anterior, el instructor, sin ningún otro trámite, elevará el expediente al órgano competente para resolver.

33.2 Seguidamente, y en el plazo de cinco días, el órgano correspondiente dictará resolución que ponga fin al procedimiento abreviado.





33.3 La resolución tiene que ser motivada, dará respuesta a todas las cuestiones planteadas, incluidos el resultado y la valoración de las pruebas practicadas, y especificará la persona responsable, la tipificación de la falta y la sanción aplicable. La resolución se tiene que notificar con expresión del recurso que puede interponerse, el plazo para interponerlo y el órgano ante el que debe presentarse.

33.4 La duración máxima del expediente será de tres meses, salvo prórroga justificada por el instructor."

Teniendo en cuenta lo anterior, de la prueba practicada a instancia de la parte recurrente no resulta desvirtuado lo recogido en el expediente administrativo y, del mismo, no se aprecia la concurrencia de las irregularidades invocadas por la actora.

Así pues en cuanto a la negativa del instructor de facilitarle una copia del expediente antes de su declaración y el no haber sido citado para poder asistir a las declaraciones del Sr. [REDACTED] y del Sargento [REDACTED] ha de tenerse en cuenta que en el presente caso resulta de aplicación la norma específica antes mencionada.

El art. 32 de dicho Decreto establece que la propuesta se tiene que notificar a la persona expedientada, junto con copia de las actuaciones de las que no haya tenido copia a fin de que en el plazo de diez días alegue todo lo que considere conveniente para su defensa. Efectivamente, la propuesta de resolución (folios 206 a 222 EA) fue notificada al interesado (folios 223 a 241 EA). Tras ello, el Sr. [REDACTED] formuló alegaciones a dicha propuesta (folios 248 a 257 EA) y en fecha 18 de octubre de 2019 se dictó Decreto donde se desestiman tales alegaciones y se resuelve imponer la sanción de un año de suspensión de empleo y sueldo. Frente a dicha resolución se formula recurso de reposición y el mismo se resuelve mediante Decreto 2245 de 23 de diciembre de 2019, frente al cual se interpone el presente recurso contencioso administrativo que fue ampliado al decreto de 21 de febrero de 2020 que confirma la referida sanción.

Siendo así las cosas, las irregularidades invocadas por la parte actora no causan le indefensión toda vez que la tramitación del expediente sancionador se ajusta a lo dispuesto en el Decreto 179/2015, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de Policía local de Cataluña, el cual es la norma especial aplicable al caso.





Ninguna indefensión se ha causado puesto que la falta de copia de la documentación junto con el pliego de cargos ha sido subsanada al tiempo de la propuesta de resolución, la cual se notifica en la forma legalmente establecida.

Por otro lado, tampoco se aprecia que la falta de citación al recurrente en la práctica de las testificales sea causa de indefensión, puesto que ha tenido oportunidad para formular las alegaciones oportunas al respecto. Si bien, en el folio 157 EA resulta que se acordó la citación del interesado a la práctica de la testifical del sargento.

En cuanto a la pretendida invalidez de la sanción por haberse tramitado el procedimiento con infracción de un trámite esencial, cual es, la audiencia a la Junta de Personal ha de tenerse en cuenta el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuyo art. 41 dispone que *"1. Los miembros de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, como representantes legales de los funcionarios, dispondrán en el ejercicio de su función representativa de las siguientes garantías y derechos:*

c) La audiencia en los expedientes disciplinarios a que pudieran ser sometidos sus miembros durante el tiempo de su mandato y durante el año inmediatamente posterior, sin perjuicio de la audiencia al interesado regulada en el procedimiento sancionador."

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 290/2002 de 26 Abr. 2002, Rec. 3061/1997 ha establecido que *"El artículo 11 de la Ley 9/1987, de 12 Jun., de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, dispone que los miembros de la Junta de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, como representantes legales de los funcionarios, dispondrán en el ejercicio de su función representativa de, las siguientes garantías y derechos; .c) Ser oída la Junta de Personal o restantes Delegados de personal en los expedientes disciplinarios a que pudieran ser sometidos sus miembros durante el tiempo de su mandato y durante el año inmediatamente posterior, sin perjuicio de la audiencia al interesado regulada en el procedimiento sancionador. En el mismo sentido se expresa el artículo 279 del Decreto 214/1990, de 30 Jul., por el que se aprueba el Reglamento del Personal al Servicio de los Entes Locales, al*





disponer que si se incoa un expediente disciplinario a un funcionario que tiene la condición de delegado sindical, delegado o representante de personal o cargo electivo, a nivel, provincial, autonómico o estatal en las organizaciones sindicales representativas, se ha de notificar la citada incoación a la correspondiente sección sindical, junta de personal o central sindical, según el caso, a fin de que puedan comparecer y se oídos durante la tramitación del procedimiento.

Al recurrente se le sancionó por la falta grave tipificada en el artículo 49.a) de la Ley 16/1991, de 10 Jul., de las Policías Locales de Catalunya, imponiendo la sanción prevista en el artículo 523.a).

La imposición de una sanción a un funcionario público requiere en todo caso, independientemente de la gravedad de la infracción y de los trámites a seguir hasta dictar la resolución sancionadora, la incoación de un expediente sancionador. Cuando el expedientado ostente alguno de los cargos referidos en el artículo 11 de la Ley 9/1987 o 279 del Decreto 214/90, se hace necesario notificar la incoación a la Sección sindical o Junta de personal, facilitándoles su comparecencia y audiencia.

La omisión de ese trámite no puede determinar la nulidad de pleno derecho del acto impugnado en ningún caso en cuanto el artículo 62.e) de la LPAC exige para ello la falta total y absoluta de procedimiento; podría determinar la anulabilidad del acto cuando hubiera causado indefensión, según el artículo 63.2 de la LPAC, pero en el caso de autos la parte actora no la alega ni constan datos para apreciar su concurrencia."

Trasladando lo anterior al caso de autos resulta que, pese a la falta de audiencia a la Junta de Personal, toda vez que no resulta controvertido la condición del recurrente de delegado sindical con cargo de Secretario en la Junta de Personal, sin embargo no se aprecia que la omisión de dicho trámite le haya causado indefensión, toda vez que el mismo ha formulado alegaciones, ha recurrido en vía administrativa y también ha interpuesto recurso contencioso administrativo.

En este sentido, nuestro Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso, en la sentencia 1740/2020, de 4 de junio (Rollo de apelación 164/2019) ha declarado que la nulidad de pleno derecho ha de interpretarse con carácter restrictivo y que en casos de mera irregularidad, solo tiene efectos anulatorios si se hubiera producido indefensión





(art. 48 de la Ley 39/2015), lo que no ocurre cuando la parte recurrente tuvo conocimiento del pliego de cargos, pudo conocer todos os elementos, formular alegaciones y presentar las pruebas que tuvo por conveniente.

Teniendo en cuenta lo anterior, no tratándose el defecto invocado causante de nulidad sino de una mera irregularidad no invalidante y no apreciándose indefensión no procede declarar la anulabilidad del acto, ello de conformidad con lo previsto en los arts. 47 y 48 LJCA.

QUINTO.- Dicho lo anterior debe partirse aquí de constatar las exigencias propias del principio de tipicidad en materia sancionadora administrativa que, sin duda, se contienen en nuestro Derecho Administrativo sancionador, como manifestación de las distintas garantías incluidas en el principio constitucional de legalidad en materia sancionadora administrativa ex artículo 25.1 de la Constitución española y positivizado hoy por el artículo 25 de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del Sector Público. Ello, por inscribirse sin duda alguna la actuación sancionadora aquí revisada en el ejercicio legítimo por parte de la Administración demandada de la correspondiente potestad sancionadora a la misma reconocida por la legislación vigente (artículo 4.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), de manera que es manifiesta la total cobertura normativa a dicha potestad sancionadora de la Administración aquí demandada.

Exigencias del principio de tipicidad en materia sancionadora administrativa que, como es bien sabido, pese al notable laconismo y atendido el contenido implícito del precepto constitucional antes citado (sentencia del Tribunal Constitucional 34/1996, de 11 de marzo), ha sido ya destacado desde antiguo por la jurisprudencia constitucional en relación a lo que se ha venido denominando la garantía material del principio de legalidad (entre muchas otras, desde la sentencia del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril, por las sentencias del Tribunal Constitucional 3, 11, 12, 100 y 101/1988, de 8 de junio, 161, 200 y 219/1989, de 21 de diciembre, 61/1990, de 29 de marzo, 207/1990, de 17 de diciembre, 120 y 212/1996, 133/1999, de 14 de julio, 142/1999, de 22 de julio, y 60 y 276/2000, de 16 de noviembre), que se viene a identificar con el tradicional principio de tipicidad de faltas y sanciones administrativas (sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de fechas 16 de enero y 8 de junio de 1992, 5 de febrero y 2 de octubre de 2002) y que, en lo que ahora principalmente aquí interesa, exige siempre la necesaria predeterminación





normativa cierta de las concretas conductas que por acción u omisión se estimen constitutivas de un ilícito administrativo, con prohibición de eventuales interpretaciones analógicas al efecto o extensivas in malam partem (sentencia del Tribunal Constitucional 125/2001, de 4 de junio, con cita de sus sentencias anteriores 81/1995, de 5 de junio, 34/1996, de 11 de marzo, 64/2001, de 17 de marzo, y auto del Tribunal Constitucional 3/1993, de 14 de enero, y 72/1993, de 1 de marzo; así como sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de mayo de 1981, de 4 de junio de 1983, de 29 de diciembre de 1987, de 20 de octubre de 1998, de 22 de febrero de 2000 y de 3 de marzo de 2003). O dicho sea ello en palabras del propio Tribunal Constitucional, entre otras muchas anteriores y posteriores en su sentencia 113/2002, de 9 de mayo, en los siguientes términos: "(...) En concreto, en relación con la garantía material a que se encuentra sujeta la potestad sancionadora de la Administración, hemos precisado que la predeterminación normativa supone la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) las conductas infractoras y conocer de antemano a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción de que pueda hacerse merecedor el infractor (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; y 133/1999, de 15 de julio, FJ 2)".

Siendo asimismo doctrina jurisprudencial bien consolidada la que recuerda que en el ejercicio de su potestad sancionadora la Administración Pública actuante no responde propiamente al ejercicio de una potestad administrativa de esencia discrecional, sino a una actividad predominantemente reglada para la aplicación a cada caso particular y concreto del correspondiente marco normativo sancionador preestablecido con carácter general, lo que comporta de entrada la insoslayable exigencia de la necesaria adecuación, rigor y corrección en la calificación de los hechos imputados y en su correspondiente incardinación puntual o subsunción en el concreto tipo infractor legalmente definido por la norma sancionadora (sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 9 de febrero de 1982, 10 de octubre de 1983, 7 de julio de 1990 y 24 de octubre de 1995). De tal forma que lo contrario sería efectivamente determinante de una violación del derecho fundamental subjetivo antes apuntado y a todos reconocido por el texto constitucional (ex artículo 25.1 de la Constitución) (sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 de octubre, y 3/1988, de 21 de enero), que por ser susceptible





de amparo constitucional haría incurrir a la actuación sancionadora eventualmente infractora del mismo, efectivamente, en el vicio de nulidad de pleno derecho o de nulidad radical previsto por el artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992.

A su vez, y desde la perspectiva ahora de la necesaria culpabilidad o responsabilidad en materia sancionadora administrativa, que tradicionalmente integra los elementos identificados por la jurisprudencia, como la imputabilidad subjetiva, esto es, la ausencia de circunstancias de inimputabilidad (sentencia del Tribunal Supremo, Sala Quinta, de 23 de febrero de 2005), el dolo, culpa o negligencia (sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2002), y la reprochabilidad, esto es, la ausencia de causas de inexigibilidad (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2001 y 1 de octubre de 1999, y auto del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2001).

Asimismo, debe constatarse aquí la singular importancia que, sin duda, también tiene en materia sancionadora administrativa, en el marco del Estado social y democrático de Derecho que proclama el artículo 1 de la Constitución española, la plena exigibilidad del cumplimiento efectivo en todo tipo de actuaciones sancionadoras administrativas del principio de responsabilidad o de culpabilidad en tanto que es éste un principio estructural básico del Ordenamiento punitivo y sancionador. Lo que descarta por completo cualquier pretensión administrativa de deducción de responsabilidad sancionadora objetiva o sin culpa o por el simple resultado (sentencia del Tribunal Constitucional 15/1999, de 4 de julio, 76/1990, de 26 de abril, 246/1991, de 19 de diciembre; y sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 14 de julio de 1998) y exige siempre, por el contrario, que la acción u omisión calificada de infracción sea en todo caso imputable a su autor a título de dolo o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusables, aún a título de simple inobservancia.

En consecuencia, siempre resulta exigible una suficiente prueba de cargo por parte de la Administración sancionadora actuante capaz de destruir por sí misma, suficientemente, la inicial presunción constitucional de inocencia que, sin duda, protege de entrada a todo inculpado en un procedimiento sancionador administrativo. Ello, por derivación directa del derecho fundamental subjetivo a la presunción de inocencia, constitucionalmente reconocido a todos por el artículo 24.2 de la Constitución española como





tal derecho subjetivo fundamental, así como por los artículos 6.2 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por España el 26 de septiembre de 1979, y 48.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000.

Este principio-derecho resulta aplicable no sólo en el ámbito del Derecho penal sino también, sin excepciones, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador (desde las tempranas sentencias del Tribunal Constitucional 2/1981, de 30 de enero, y 18/1981, de 8 de junio, seguidas entre otras muchas por las posteriores sentencias 212/1990 y 246/1991), dada la común naturaleza punitiva de ambos Ordenamientos (sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de octubre de 1976, caso Engel, y de 21 de febrero de 1984, caso Öztüz). Sin que, por ello, el principio o presunción legal de legitimidad o de validez y eficacia de los actos administrativos (insisto en los artículos 56, 57.1 y 94 de la Ley 30/1992, y en relación con los actos administrativos sancionadores también en el artículo 138 del mismo texto legal) tenga otra consecuencia más que la de invertir per se la carga impugnatoria del acto administrativo sancionador con objeto de destruir así tal presunción legal iuris tantum, lo que ciertamente corresponde en nuestro sistema jurídico administrativo al inculpado, pero sin que con ello se traslade también al mismo, impropriamente y de rondón, la carga de la prueba de su inocencia o de la prueba de la no comisión por su parte de los cargos imputados al mismo, carga probatoria ésta de la acusación que corresponderá siempre levantar a la correspondiente Administración sancionadora, so pena de exigirse, de lo contrario, al inculpado una auténtica probatio diabólica de inocencia por hechos negativos, exigencia ésta terminantemente prohibida por nuestro sistema jurídico constitucional y ordinario (por todas, sentencia del Tribunal Constitucional 45/1997, de 11 de marzo, FJ 4; y sentencia del Tribunal Constitucional 40/2008, de 10 de marzo, FJ 2). Lo anterior, como antes ya se dijo, según así lo tiene reconocido ya desde su más temprana jurisprudencia la doctrina constitucional citada (desde las sentencias del Tribunal Constitucional 2/1981, 30 de enero, y 18/1981, de 8 de junio) por la necesaria aplicación analógica, aunque matizada por ser más intensa ésta en el ámbito de las garantías materiales que en el campo de las garantías procesales, también en este ámbito de la actividad administrativa sancionadora de los mismos principios inspiradores del Derecho Penal, atendida la





coincidente naturaleza punitiva de ambos Derechos por ser los dos manifestación del mismo ius puniendi estatal.

Por último, y en relación al invocado principio de presunción de inocencia, puede recordarse aquí el tratamiento normativo y jurisprudencial dispensado al valor probatorio de las actas de inspección y denuncias formuladas por funcionarios y a la presunción de certeza del contenido fáctico de las mismas. Como es sabido, con carácter general, el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, establece que "Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan señalar o aportar los administrados". Naturalmente, esa presunción legal de veracidad ha de ser interpretada de conformidad con los principios que emanan de los artículos 24 y 25 de la Constitución. Esto es, sin merma ni lesión del ejercicio de los derechos de defensa del administrado, de su derecho a la presunción de inocencia y de la potestad del Juez del orden contencioso administrativo para valorar las pruebas de cargo existentes en el expediente administrativo y lograr su convicción acerca de la veracidad de los hechos, con empleo de la lógica y la experiencia que subyacen de los artículos 106 y 117 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional enseña en su sentencia número 76/1990, a la que siguen otras como las sentencias números 23/1995 y 169/1998, que esa presunción derivada de las actas de inspección no consagra una presunción iuris et de iure, dado que expresamente admite prueba en contrario. Tal presunción iuris tantum determina la existencia de un medio probatorio válido en Derecho que, desde luego, no es indiscutible, ni excluyente de otros medios de prueba, ni preferente en su valoración. Aquí entra en juego la inversión o el desplazamiento de la carga de la prueba (onus probandi), de manera que el afectado por el acta debe actuar mediante las alegaciones y pruebas que considere convenientes contra el acto de prueba aportado por la Administración.

Asimismo, es jurisprudencia reiterada que la presunción de veracidad de las actas de inspección se atribuye a aquellas consideradas regulares desde la perspectiva formal, por detallar con precisión las circunstancias del supuesto y los





datos que han servido para su redacción. Tal extremo deriva de la especialización e imparcialidad que se reconoce a los funcionarios actuantes, en su condición de empleados públicos al servicio de la Administración, sometidos por imperativo constitucional (artículo 103.1, in fine) a la Ley y el Derecho. Ahora bien, ello ha de compatibilizarse con el derecho fundamental a la presunción de inocencia (artículo 24.2, in fine, de la Constitución), por lo que deben considerarse las limitaciones objetivas de la presunción de certeza al alcanzar a hechos y circunstancias que por su producción (objetiva) son susceptibles de percepción directa por la Inspección o los inmediatamente deducibles de éstos o acreditados a través de medios de pruebas consignados en la propia acta (como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma). Quedan fuera pues del alcance de tal presunción los juicios, opiniones, calificaciones o valoraciones de naturaleza jurídica emitidos por el funcionario actuante en las actas y diligencias. Finalmente, es menester significar que las infracciones pueden deducirse cuando entre un hecho demostrado y aquél que se trate de deducir haya un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1253 del Código Civil.

SEXO.- Se invoca también por la recurrente la infracción del principio de personalidad de las sanciones; la infracción del principio de tipicidad por no ser el comportamiento del recurrente constitutivo de la infracción muy grave tipificada en el art. 48.1) de la Ley 16/1991 de Policías Locales de Cataluña.

Frente a ello, el Ayuntamiento demandado se opone defendiendo la conformidad a derecho de la actuación impugnada.

Ha de tenerse en cuenta que los hechos recogidos en la resolución que acuerda la imposición de la sanción de un año de suspensión de empleo y sueldo son los siguientes:

"1º. Visto el decreto de Alcaldía, de fecha 30 de abril de 2019, para realizar un expediente disciplinario al funcionario del Ayuntamiento de Molins de Rei, adscrito al departamento de la Policía Local, el agente Sr. [REDACTED] Serrano.

2º. Visto que en la misma resolución de Alcaldía, se nombra instructor de este expediente disciplinario el





sargento Sr. [REDACTED], funcionario del Ayuntamiento de Salou, y secretaria a la funcionaria del Ayuntamiento de Salou la Sra. Montserrat Samper Alegret.

3º.

a) En fecha 3 de Mayo de 2019 el Sr. [REDACTED], sargento y funcionario del Ayuntamiento de Salou, recibe la petición de tramitar como instructor del expediente disciplinario núm. 842/2019 del Ayuntamiento de Molins de Rei.

b) En fecha 3 de Mayo de 2019 la Sra. Montserrat Samper Alegret, funcionaria del Ayuntamiento de Salou, recibe la petición para instruir como secretaria del expediente disciplinario núm. 842/2019 del Ayuntamiento de Molins de Rei.

4º.

a) En fecha 3 de Mayo de 2019 el sargento [REDACTED] aceptó el nombramiento como instructor del expediente disciplinario núm. 842/2019 del Ayuntamiento de Molins de Rei.

b) En fecha 3 de Mayo de 2019 la Sra. Montserrat Samper Alegret, funcionaria del Ayuntamiento de Salou aceptó el nombramiento como secretaria del expediente disciplinario núm. 842/2019 del Ayuntamiento de Molins de Rei.

5º En fecha 3 de mayo de 2019 el instructor peticiona todo el expediente relacionado con los hechos.

6º. En fecha 14 de mayo de 2019 el inculpado Sr. [REDACTED] presenta un escrito de petición de documentos, con el número 2019008818 de registro de entrada en el Ayuntamiento de Molins de Rei.

7º. En fecha 16 de mayo de 2019 el instructor realiza una citación tanto al inculpado como a los siguientes testigos: el inspector a las 9 horas; el sargento con TIP [REDACTED] a las 11:30 horas; y el inculpado a las 13:00 horas.





8º. En fecha 17 de mayo del instructor da respuesta mediante la provisión núm. 6 al inculpado, el Sr. [REDACTED], sobre su petición de vista del expediente con número 2019008818 de entrada en el registro del Ayuntamiento de Molins de Rei, de fecha 15 de mayo.

-El Sr. [REDACTED] pide el acceso a la totalidad del expediente 842/2019 y fundamenta su petición en el artículo 53.1) de la ley 39/2015.

-La respuesta del instructor es negativa en base a los siguientes hechos y razonamientos jurídicos:

1. Los hechos se incardinan en una normativa especial, como lo son la Ley de policías locales de Cataluña y el Decreto núm. 179/2015 de régimen disciplinario de las policías locales de Cataluña, el reglamento que la desarrolla.

2. En aplicación del principio de competencia resulta de aplicación la legislación autonómica, y no el de jerarquía normativa, por lo que no resulta de aplicación la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo, sino sólo de manera supletoria.

3. Además, el derecho de defensa del artículo 24.2 de la Constitución Española ha quedado salvaguardado ya que se ha informado al inculpado, tanto en la incoación del expediente como en la citación para declarar, del derecho a la asistencia letrada, que ha ejercido en el momento de tomarse declaración.

9º. En relación con las citaciones para declarar, tanto respecto del inculpado como de los testigos, resulta el siguiente.

Se realizan las citas de:

-A el inspector jefe el día 22 de mayo de 2019.

-Al sargento con TIP [REDACTED] de la policía local de Molins de Rei el día 23 de mayo de 2019.





-A inculpado el Sr. [REDACTED] el día 23 de mayo de 2019.

10º. El día 27 de mayo, el inculpado el Sr. [REDACTED] hace entrada mediante el registro del ayuntamiento de Molins de Rei de la instancia con núm. 2019009397, mediante la cual pide que el instructor reconsidere la decisión de la provisión núm. 6 de fecha 17 de mayo de 2019, en la que el Sr. [REDACTED] pedía la totalidad del expediente. Esta instancia reproduce los mismos hechos y razonamientos que la anterior petición: la prevalencia de la ley 39/2015 sobre la Ley de policías locales y el reglamento que la desarrolla.

11º. El día 28 de mayo de 2019 se realizan las declaraciones con el siguiente resultado:

1. El inspector jefe comparece a la hora prevista.

2. El sargento con TIP [REDACTED] no comparece, ni excusa su ausencia.

3. El inculpado, el Sr. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], comparece a la hora prevista en compañía de su abogado, el Sr. [REDACTED] e inicia el acto de declaración manifestando su disconformidad con la resolución del instructor, al no haber obtenido el acceso a la totalidad del expediente. A continuación, manifiesta que no declarará ni contestará a ninguna pregunta, por lo que se da por finalizada su declaración.

12º. El día 11 de junio de 2019 se realiza el pliego de cargos de este ente, en el que se concluye que el hecho descrito en el primer y único cargo puede ser constitutivo de una falta muy grave prevista en el artículo 48.L) de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales: "la publicación o la utilización indebida de secretos declarados oficiales por ley o calificados como tales, y la violación del secreto profesional".

13º. El día 26 de junio se notificó al inculpado, el Sr. [REDACTED], el pliego de cargos."

Dicho lo anterior, en el presente caso la sanción se impone por hechos constitutivos de una falta muy grave





prevista en el art. 48.L) de la Ley 16/1991, de 10 de julio en el que se castiga, *"la publicación o la utilización indebida de secretos declarados oficiales por ley o calificados como tales, así como la violación del secreto profesional."*

En este sentido, alega el recurrente que la Administración se limita a decir sin mayor concreción que se ha constatado la comisión de la infracción que se le imputa, sin que exista prueba al respecto; por tanto, niega la comisión de los hechos que se le imputan. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la actividad probatoria desplegada por la parte recurrente se limita a la documentación acompañada junto con la demanda, la aportada junto con el escrito presentado el 28 de enero de 2020 y la aportada en el acto de la vista. Si bien, de dicha documentación no resulta desvirtuada la presunción de veracidad que resulta del expediente administrativo al amparo del art. 77.5 LPAC. En este sentido, la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 25 Feb. 2015, Rec. 194/2014 ha establecido que *"El principio de presunción de inocencia, tempranamente trasladado por el Tribunal Constitucional del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador (Sentencia 18/1981, de 8 de junio), implica, esencialmente, que sólo puede sancionarse si existen medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada, que la carga de la prueba incumbe a la Administración que acusa, sin que el imputado esté obligado a probar su inocencia, y que, cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, ha de traducirse en un pronunciamiento absolutorio (por todas, Sentencia 76/1990, de 26 de abril).*

En este contexto hay que situar ciertos actos de inspección y de comprobación, realizados por funcionarios competentes, que, al constatar directamente hechos susceptibles de sanción, gozan de presunción de veracidad y proporcionan el principio de prueba a partir del cual la Administración puede, tras el oportuno procedimiento, demostrar la realidad de la infracción y la atribución de culpabilidad al expedientado, sin perjuicio de que se trate de presunciones iuris tantum, que admiten prueba en contrario.

El apartado 3 del artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que "los hechos constatados por funcionarios públicos a los





que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios interesados".

Así pues, en el presente caso la prueba obrante en el expediente administrativo no ha sido desvirtuada con la prueba practicada a instancia de la actora, gozando las manifestaciones de los agentes de presunción de certeza y veracidad de conformidad con lo previsto en el art. 77.5 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre. A tal efecto habrá de tenerse en cuenta el informe de la Guardia Urbana de Molins de Rei (folios 1 a 52 EA), lo que resulta corroborado por el instructor en el pliego de cargos (folios 123 a 128 EA).

El argumento de la enemistad manifiesta como fundamento de la imposición de la sanción no ha quedado acreditado con la prueba practicada.

Por todo ello, no se ha practicado prueba que permita desvirtuar la presunción de veracidad de que gozan los informes y diligencias contenidas en el presente expediente sancionador, por lo que se consideran acreditados los hechos imputados. En consecuencia, no pudiendo prosperar los motivos de impugnación invocados el recurso ha de ser desestimado.

SEPTIMO.- En materia de costas, y de conformidad con el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el presente caso se imponen las costas a la parte actora al haberse desestimado su pretensión, limitando su cuantía por todos los conceptos a 300 euros, de conformidad con el Acuerdo sobre imposición de costas de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Barcelona.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación al caso,

FALLO

Que **DEBO DESESTIMAR Y DESESTIMO** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación





procesal de D. [REDACTED] frente a la resolución del AYUNTAMIENTO DE MOLINS DE REI de 23 de diciembre de 2019, dictada en el expediente 4/2019/REDIS, que desestima el recurso de reposición formulado contra el Decreto 1801 de 18 de octubre de 2019 por el que se desestiman las alegaciones presentadas por el Sr. [REDACTED] a la propuesta de resolución sancionadora de un año de suspensión de empleo y sueldo por la comisión de una falta muy grave en su grado medio por la publicación o la utilización indebida de secretos declarados oficiales por ley o calificados como tales y la violación del secreto profesional de acuerdo con los arts. 48.1), 52 y 53 de la Ley 16/1991, ampliado posteriormente al Decreto 380 de 21 de febrero de 2020 que acuerda la imposición de la sanción recogida en la propuesta de resolución; actuación administrativa que se confirma por ser ajustada a derecho.

Se condena en costas a la parte actora, limitando su cuantía por todos los conceptos a 300 euros.

Notifíquese esta sentencia a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que cabe contra ella recurso de apelación, al amparo del artículo 81.1 de la Ley Jurisdiccional, a interponer a través de este Juzgado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el plazo máximo de quince días hábiles a contar desde el siguiente al de la recepción de la correspondiente notificación de esta resolución, mediante escrito razonado que deberá contener las alegaciones en las que se fundamente el recurso.

Así por esta mi sentencia lo pronuncio, mando y firmo, D^a. ANA ALONSO LLORENTE, Magistrada del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 3 de Barcelona y su Provincia.

Codi Segur de Verificació: [REDACTED]

Signat per Alonso Llorente, Ana;

Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://ejcat.justicia.gencat.cat/AP/consultaCSV.html>

Data i hora 27/05/2021 12:31

