

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de 27 de Febrero de 2010
(rec.56/2010)

Encabezamiento

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Febrero de dos mil doce.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Séptima por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación en interés de la Ley nº 56/2010, interpuesto por el PRINCIPADO DE ASTURIAS, representado por el letrado del Servicio Jurídico de dicho Principado, contra la sentencia nº 96, dictada el 26 de abril de 2010 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, recaída en el recurso de apelación nº 46/2010, interpuesto por don Juan María contra el auto de 13 de noviembre de 2009 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Oviedo, dictado en el procedimiento especial de derechos fundamentales nº 446/2009.

Han presentado escrito de alegaciones el ABOGADO DEL ESTADO y el MINISTERIO FISCAL.

Antecedentes

PRIMERO.- En el recurso de apelación nº 46/2010, seguido en la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, interpuesto por don Juan María contra el auto de 13 de noviembre de 2009 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Oviedo, dictado en el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales nº 446/2009, el 26 de abril de 2010 se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLO

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, ha decidido: Estimar el recurso de apelación interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. José Antonio Iglesias Castañón, en nombre y representación de D. Juan María, contra el auto dictado el día 13 de noviembre de 2009 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Oviedo en el recurso 446/2009 tramitado ante el mismo, siendo parte apelada la Consejería de Educación y Ciencia del principado de Asturias, representado por el Letrado del Principado y el Ministerio Fiscal, auto que se anula y deja sin efecto y en su lugar se acuerda seguir el recurso interpuesto por los trámites del artículo 114 y s.s de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, sin costas".

SEGUNDO.- Por escrito presentado el 15 de junio de 2010 en el Registro General de este Tribunal Supremo, el letrado del Principado de Asturias, en la representación que ostenta, interpuso recurso de casación en interés de la Ley contra la referida sentencia y solicitó a la Sala que estime el recurso y declare como doctrina legal la siguiente:

"QUE LA SIMPLE DENEGACIÓN DE PRUEBA ACORDADA POR EL INSTRUCTOR DE UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL TRÁMITE DE INSTRUCCIÓN NO ES ACTUACIÓN IMPUGNABLE POR EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 24 CE, POR SER ACTO DE MERO TRÁMITE NO CUALIFICADO, Y PROCEDIENDO LA CONSIGUIENTE INADMISIÓN DEL CORRESPONDIENTE RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO".

TERCERO.- Ajustándose en principio el recurso presentado a los requisitos exigidos en el artículo 100.3 de la Ley de la Jurisdicción, se remitieron las actuaciones a esta Sección Séptima, conforme a las reglas del reparto de asuntos y, una vez recibidas junto con el expediente administrativo y practicados los emplazamientos correspondientes, se dio traslado al Abogado del Estado para que formulara alegaciones. Trámite evacuado por escrito registrado el 4 de marzo de 2011 en el que suplicó a la Sala que declare la doctrina solicitada por la recurrente.

CUARTO.- El Fiscal, con fundamento en las consideraciones expuestas en su escrito de 16 de marzo de 2011 interesó sentencia por la que se declare no haber lugar al recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias.

QUINTO.- Mediante providencia de 11 de enero de 2012 se señaló para la votación y fallo el día 21 de los corrientes, en que han tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D.**Pablo Lucas Murillo de la Cueva** , Magistrado de la Sala.

Fundamentos

PRIMERO.- El Principado de Asturias mantiene que la interpretación realizada por la sentencia que ha dado lugar a este recurso de casación en interés de la Ley es gravemente dañosa para el interés general y errónea. Por eso, nos pide que declaremos la doctrina reproducida en los antecedentes.

Interesa señalar que la Sala territorial estimó la apelación de don Juan María , funcionario del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria contra el que se seguían por la Administración asturiana expedientes disciplinarios por faltas muy graves y revocó el auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Oviedo que había declarado inadmisibles los recursos que interpuso el Sr. Juan María por el procedimiento de protección de los derechos fundamentales contra el acuerdo del instructor de ese expediente inadmitiendo algunas de las pruebas que propuso. El Juzgado entendió que el recurrido era un acto de trámite no cualificado y, por tanto, no susceptible de impugnación.

La sentencia dictada en apelación, por el contrario, entendió que dicho acuerdo de inadmisión de pruebas sí era recurrible y, además, que procedía combatirlo por el cauce especial previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción. Esto último, porque el escrito de interposición cumplía los

requisitos formales exigidos al efecto por la jurisprudencia ya que invocaba el artículo 24.2 de la Constitución y atribuía su infracción al acto señalado del instructor. Su recurribilidad la afirmó, apoyándose en la precedent esentencia de la misma Sala asturiana de 13 de febrero de 2009 (apelación nº 267/2008) que, tras recordar la aplicación a los procedimientos sancionadores de las garantías de los artículos 25 y 24.2 de la Constitución, consideró que una resolución de esa naturaleza, por sí misma, podía vulnerar el derecho fundamental reconocido en este último precepto.

SEGUNDO.- El Principado de Asturias justifica el carácter gravemente lesivo del interés general de la interpretación realizada por la sentencia de apelación diciendo que, incluso en una Administración pequeña como la suya, la labor de policía es ingente y son varios miles al año los procedimientos sancionadores que se incoan, los cuales se verían abocados a la parálisis por la interposición de recursos de protección de los derechos fundamentales contra sus diversos trámites. Parálisis, resalta, que se extendería también a los Juzgados y Tribunales de Justicia que se verían obligados a tramitar los procesos con el solo cumplimiento de los requisitos formales.

Sobre el error en que incurre la sentencia de apelación explica que no todo tipo de acto que se produce en un procedimiento sancionador es susceptible de impugnación jurisdiccional por el cauce de protección de los derechos fundamentales ya que no lo serán aquellos de trámite que no incidan en la esfera de la persona. Subraya al respecto que la denegación de una prueba por el instructor de un expediente disciplinario no produce tal incidencia ya que, a falta de resolución sancionadora, no tiene efectos reales y actuales. Por eso, le parece "chocante" que la jurisprudencia niegue la condición de acto de trámite cualificado al acuerdo de incoación del expediente si no va acompañado de medidas cautelares y a la propuesta de resolución del mismo y, sin embargo, se admita ahora la recurribilidad por el proceso especial de un acto de instrucción sobre una diligencia de prueba.

TERCERO .- El Abogado del Estado sostiene que en la denegación de pruebas en el procedimiento disciplinario no existe un acto que lo decida o impida su continuación, produzca indefensión o cause un perjuicio irreparable pues no se conoce el sentido de la resolución que le pone fin y, en cualquier caso, el defecto de prueba siempre se puede hacer valer por medio de los recursos ordinarios. Además, dice, "la lógica de la sentencia llevaría a abrir el recurso de apelación o el de casación contra la denegación de prueba, directamente, al margen de la impugnación de la sentencia o incluso antes de dictarse algo que, como es sabido, no prevén las leyes procesales, que consideran bastante retribución del artículo 24.2 de la Constitución la posibilidad de impugnar la resolución final del proceso invocando los defectos de forma o la indefensión padecida en el procedimiento".

Por su parte, el Ministerio Fiscal, entiende que no se ha justificado la concurrencia del grave daño para el interés general pues no estamos más que

"ante la posición muy singular y particular que sigue la Sala de instancia en torno a esta problemática procesal, manteniendo un criterio interpretativo que es propio y específico de aquella, que no consta haya sido siquiera secundado por otras Secciones de la misma Sala, ni extendido a otros

Tribunales".

En cuanto a la cuestión central del litigio, la recurribilidad del acuerdo del instructor del expediente, recuerda el Ministerio Fiscal la jurisprudencia según la cual no procede acoger este recurso de casación en interés de la Ley cuando la doctrina cuya declaración se pide es una simple obviedad, que es lo que sucede con la que defiende el Principado de Asturias, "fácilmente deducible del contenido del artículo 25.1 LJCA". En este sentido, afirma que el acuerdo sobre denegación de prueba que pueda adoptar el instructor de un expediente disciplinario no entraña per se a vulneración del derecho fundamental a los medios de prueba reconocido por el artículo 24.2 de la Constitución. Eso solamente sucedería de haberse dictado resolución definitiva en el expediente que imponga una sanción al interesado siendo determinante la falta de esas pruebas inadmitidas. Es decir, dándose la circunstancia de que, con ellas, el resultado hubiese sido diferente. Añade que el recurrente ha pretendido, en realidad, una tutela cautelar y preventiva de su derecho a los medios de prueba frente a una vulneración que no había tenido lugar todavía ya que, cuando interpuso el recurso, el expediente no había concluido ni estaba descartado que terminara en archivo. Por eso, ve prematura la pretensión del Sr. Juan María .

En definitiva, la interpretación de la Sala de Oviedo es equivocada pero no es preciso fijar la doctrina propuesta por ser "obvio que un acto administrativo como el impugnado tiene la evidente condición de acto de trámite que, en sí mismo considerado, no es susceptible de recurso contencioso-administrativo".

CUARTO.- El artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción define en términos muy estrictos el recurso de casación en interés de la Ley. 1) Respecto del objeto, pues solamente cabe contra sentencias firmes, dictadas en única instancia por los Jueces de lo Contencioso-Administrativo y contra las pronunciadas por las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia o de la Audiencia Nacional que no sean susceptibles de recurso de casación ordinario o para la unificación de doctrina. 2) A propósito de los sujetos legitimados para interponerlo, que son únicamente la Administración Pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto, las Entidades o Corporaciones representativas de intereses generales o corporativos que tengan interés legítimo en el asunto, el Ministerio Fiscal o la Administración General del Estado. 3) En cuanto a los presupuestos que han de darse conjuntamente para que pueda utilizarse: grave daño para el interés general y error en la resolución dictada. 4) Respecto de las exigencias de tiempo --tres meses de plazo para interponerlo-- y forma --escrito razonado en el que se fijará la doctrina legal que se postule a presentar ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo con copia certificada de la sentencia impugnada en la que conste la fecha de su notificación--, pues, advierte la Ley de la Jurisdicción, su incumplimiento obligará a que se ordene de plano el archivo. 5) Sobre el alcance del enjuiciamiento, ya que sólo puede extenderse a la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado que hayan sido determinantes del fallo recurrido. 6) En fin, el pronunciamiento también se ve restringido pues debe respetar en todo caso la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, de ser estimatorio, habrá de fijar en el fallo la doctrina legal, publicándose la sentencia del Tribunal Supremo en el Boletín Oficial del Estado.

Vemos, pues que si, ya en los recursos de casación contemplados en los artículos 86 y 96, la Ley de la Jurisdicción impone requisitos severos

cuyo cumplimiento se vigila por la Sala, en este caso, lo hace especialmente. Por eso, procede exigir con rigor su observancia para cumplir fielmente las determinaciones del legislador. En realidad, ese es el criterio mantenido reiteradamente por la jurisprudencia, por ejemplo, en las sentencias de 5 de mayo (casación en interés de la Ley 3456/2001) y 23 de junio de 2003 (casación en interés de la Ley 2829/2001), y en las allí citadas, o en la de 23 de julio, también de 2003, (casación en interés de la Ley 9450/1997), entre otras. Jurisprudencia que ha añadido, más bien explicitado, requisitos adicionales que resultan de la interpretación de la Ley de la Jurisdicción. El primero es que la doctrina cuya fijación se pretende se refiera a un concreto precepto [sentencias de 6,8y20 de junio de 2005(recursos de casación en interés de la Ley 26 y 21/2004 y 46/2003)]. El segundo estriba en que no haya sido establecida ya por esta Sala [sentencia de 28 de enero de 2003(recurso de casación en interés de la Ley 8199/2000) con cita de una larga lista de otras anteriores coincidentes]. Otro consiste en que el recurso tenga utilidad, lo que no sucede cuando la doctrina cuya fijación se solicita ya resulta por sí misma de las propias normas [o es una obviedad]sentencias de 16 de noviembre de 2006(casación en interés de la Ley 50/2005), 8 de junio de 2005 (casación en interés de la Ley 21/2004), de 15 de febrero de 2005 (casación en interés de la Ley 66/2003) y de 23 de enero de 2004 (casación en interés de la Ley 30/2004)].

QUINTO.- A juicio de la Sala, la interpretación seguida por la de Oviedo es equivocada porque no cabe sostener que actos de la naturaleza del impugnado por el Sr. Juan María sean susceptibles de producir por sí mismos lesiones en los derechos de los administrados que exijan considerarlos como actos de trámite cualificados. En efecto, la inadmisión de parte de las pruebas propuestas no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, desde luego no impide la continuación del procedimiento ni tiene por qué producir indefensión o perjuicios irreparables a derechos e intereses legítimos, como quiere el artículo 25.1 de la Ley de la Jurisdicción para admitir la impugnación separada de los actos de trámite cualificados.

Ha de repararse en que el recurso jurisdiccional se ha dirigido contra un acto de instrucción de un procedimiento en curso cuyo final cuando se interpone el recurso se desconoce, sencillamente porque no ha terminado del mismo modo que se desconoce, por la misma razón, la medida en que podría incidir en él la falta de las pruebas inadmitidas. Pruebas, por lo demás, cuya relevancia no se estableció en su momento. En estas condiciones, caracterizadas por la concurrencia, no de certezas, sino de hipótesis de incierta confirmación sin que se haya producido consecuencia real alguna para el interesado, no puede tenerse al acto recurrido por uno de los de trámite susceptibles de recurso, conforme al citado artículo 25.1 de la Ley de la Jurisdicción.

Ahora bien, tal como apunta el Ministerio Fiscal, esta conclusión resulta sin dificultad de este precepto y de la jurisprudencia que lo ha interpretado. Por tanto, ateniéndonos a los criterios sentados con anterioridad por la Sala para supuestos de este tipo, no procede dar lugar a este recurso de casación en interés de la Ley, precisamente, por ser evidente que la simple denegación de unos medios de prueba acordada por el instructor de un procedimiento disciplinario no es actuación impugnabile.

Y no siéndolo con carácter general tampoco lo será por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales .

Dicho sea todo ello sin olvidar, de nuevo de acuerdo con el Ministerio Fiscal, que no hay signos de que la errónea interpretación seguida por la Sección Tercera de la Sala de Oviedo sea compartida por otros tribunales.

SEXTO.- De conformidad con el artículo 139.2 y dada la naturaleza del recurso de casación en interés de la ley, no procede hacer pronunciamiento sobre costas.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

Fallo

1º Que no ha lugar al recurso de casación en interés de la ley nº 56/2010, interpuesto por el Principado de Asturias contra las entencia nº 96, dictada el 26 de abril de 2010 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, recaída en el recurso de apelación nº 46/2010.

2º Que no hacemos imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, estando constituida la Sala en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario de la misma, certifico.