

STS de 28 de mayo de 2019 (rec.262/2016)

Encabezamiento

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 709/2019

Fecha de sentencia: 28/05/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 262/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 21/05/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.4

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por: RSG

Nota:

R. CASACION núm.: 262/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 709/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez

En Madrid, a 28 de mayo de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **262/2016** interpuesto por la procuradora doña María Concepción Villaescusa Sanz en representación de **DON Antonio**, asistido del letrado don Josep Asensio Serqueda, contra la *sentencia de 13 de septiembre de 2016 dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso de apelación 54/2016* interpuesto frente a la *sentencia de 6 de noviembre de 2015 dictada por el juzgado de lo contencioso-administrativo número 12 de Barcelona, estimatoria del recurso contencioso-administrativo 251/2014*. Ha comparecido como parte recurrida la Generalitat de Cataluña representada y asistida por la abogada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de don Antonio interpuso el recurso contencioso-administrativo 251/2014 por el procedimiento abreviado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 12 de Barcelona contra la resolución de 8 de abril de 2014 por la que se sancionaba a su representado a un mes de **suspensión** de funciones, por una falta grave, con imposición de costas.

SEGUNDO.- Estimado el recurso contencioso-administrativo por sentencia de 6 de noviembre de 2015, por la abogada de la Generalitat de Catalunya se interpuso recurso de apelación 54/2016 ante la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que se tramitó y en el que se dictó sentencia 566/2013, de 13 de septiembre de 2016*, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

" *Primero.- Estimar el presente recurso de apelación interpuesto por la Abogada de la Generalitat de Catalunya contra la Sentencia número 257/2015, de 6 noviembre 2015, dictada por el Juzgado Contencioso Administrativo número 12 de Barcelona*, que revocamos por ser contraria a derecho.

" *Segundo.- Confirmar la resolución administrativa recurrida de 8 abril 2014 y en consecuencia la **sanción** impuesta al actor.*

" *Tercero.- No imponer las costas.* "

TERCERO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de don Antonio ante dicha Sección informando de su intención de interponer recurso de casación y tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que

señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por *auto de 17 de noviembre de 2016* tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados en debida forma don Antonio y la Generalitat de Catalunya, la *Sección de Admisión de esta Sala* acordó, por *auto de 21 de marzo de 2017*, lo siguiente:

"Primero. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por D. Antonio contra la *sentencia 566/2016, de 13 de septiembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso de apelación núm. 54/2016*.

" Segundo. *Precisar que las cuestiones que tienen interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las atinentes a: Si ha de reputarse indeterminada o determinable la **cuantía** de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una **sanción** disciplinaria de un mes de **suspensión** de funciones, con pérdida de las retribuciones correspondientes, notoriamente muy inferiores a 30.000 euros, en el que únicamente se pretende la anulación de la resolución sancionadora más el restablecimiento de los derechos de los que directamente privó. Y, de ser determinable, qué conceptos han de ser tomados en consideración para el cálculo y fijación de la **cuantía** del recurso.*

" Tercero. *Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación los artículos 8.1, 42 y 81.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

" Cuarto. *Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.*

" Quinto. *Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.*

"Sexto. Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto."

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 28 de marzo de 2017 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición, lo cual efectuó en escrito de 30 de abril de 2017.

SEXTO.- Por providencia de 23 de mayo de 2017 se acordó el trámite previsto en el *artículo 92.4 de la ley jurisdiccional* con el resultado que consta en autos.

SÉPTIMO.- Mediante providencia de 5 de julio de 2017 se acordó dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que realizó la abogada de la Generalitat de Catalunya en la representación que le es propia solicitando la desestimación del recurso interpuesto por las razones que constan en su escrito de 27 de septiembre de 2017.

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 22 de marzo de 2019 se señaló este recurso para votación y fallo el 21 de mayo de 2019, fecha en que tuvo lugar tal

acto, y el 27 de mayo siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El ahora recurrente fue sancionado por la comisión de la infracción grave del *artículo 69.c) de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra*, que tipifica " *los actos y las conductas que atenten contra la dignidad de los funcionarios, contra la imagen del Cuerpo y contra el prestigio y la consideración debidos a la Generalidad* ". La **sanción** que se le impuso fue la de **suspensión** de funciones durante un mes conforme al artículo 72.2.a) que apodera a la Administración para imponer la **sanción** de " **suspensión de funciones, por más de quince días y menos de un año, con pérdida de las correspondientes retribuciones** ".

SEGUNDO.- Estimada su demanda por *sentencia de 6 de noviembre de 2015 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº12 de Barcelona*, fue apelada por la Administración a lo que opuso el hoy recurrente en casación -entonces el apelado- que la sentencia era irrecurrible invocando el *artículo 8.2.a) y b) de la LJCA*. La sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo ahora impugnada rechaza ese motivo de inadmisión entendiendo que el pleito es de **cuantía** indeterminada conforme el *artículo 42.2 de la LJCA* por las siguientes razones:

1º El *artículo 8.2.a) y b) de la LJCA* es ajeno a las reglas sobre la recurribilidad de las sentencias al referirse a la competencia objetiva de los juzgados de lo contencioso- administrativo.

2º Es cierto que la letrada de la Administración de Justicia incumplió lo previsto en el *artículo 40 y siguientes de la LJCA* en cuanto que no se pronunció sobre la **cuantía** del pleito, ahora bien, eso no impide en apelación determinarlo a efectos de apreciar la recurribilidad de la sentencia.

3º Hay que tener presente el Suplico de la demanda en la que el ahora recurrente sólo pretendió la anulación del acto sancionador.

4º El pleito puede tenerse como de **cuantía** indeterminada pues la **sanción** tiene consecuencias no sólo económicas sino, además, otras de índole administrativa al reflejarse en el expediente del sancionado, más las repercusiones que la **sanción** tenga en el sistema de su Seguridad Social.

TERCERO.- La *Sección de admisión de esta Sala en el auto de 21 de marzo de 2017* ha admitido el presente recurso e identificado como cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declarar si es de **cuantía** indeterminada o determinable un pleito en el que se impugna la **sanción** de un mes de **suspensión** de funciones, con pérdida de las retribuciones correspondientes, notoriamente muy inferiores a 30.000 euros, y en el que únicamente se pretende la anulación de la resolución sancionadora más el restablecimiento de los derechos de los que directamente privó. Y, de ser determinable, qué conceptos han de ser tomados en consideración para el cálculo y fijación de la **cuantía** del recurso. A tal efecto añade que las normas que, en principio, deben interpretarse son los *artículos 8.1, 42 y 81.1 de la LJCA*.

CUARTO.- De dicho auto se excluye como norma objeto de interpretación el *artículo 8.1 de la LJCA* referido a la impugnación de actos de entes locales y

organismos dependientes de ellas; más bien hay que referir esa indicación al artículo 8.2.a) que atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo la competencia para conocer en primera o única instancia de las cuestiones de personal, " *salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera* ". Tal excepción tampoco es del caso en cuanto a la competencia objetiva de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo; cosa distinta es si la competencia funcional lo es en única o en primera instancia, alternativa que prevé en propio precepto y que lleva a los otros dos preceptos identificados en el auto de admisión.

QUINTO.- Hecha esa precisión y ceñida la cuestión que se ha identificado que tiene interés casacional para la formación de jurisprudencia a la interpretación y aplicación del *artículo 42.2 de la LJCA* respecto de la **sanción** de **suspensión** de funciones a efectos de un eventual recurso de apelación, cabe decir lo que sigue:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SEXTO.- Conforme a lo expuesto en el Fundamento de Derecho, de conformidad con el artículo 93.1 se desestima el recurso de casación por las siguientes razones:

1º Como se ha dicho ya, es en todo punto indiferente respecto de lo que es litigioso en casación lo previsto en el *artículo 8.2.a) de la LJCA* pues, como señala la sentencia recurrida, de tal precepto lo único que se deduce es que se atribuye la competencia objetiva y funcional a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, de ahí que la sentencia concluya que tal precepto no resuelve lo controvertido a efectos de la recurribilidad en apelación de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 12.

2º Es ajeno a lo litigioso lo previsto en el *artículo 42.1.a) de la LJCA* pues el juicio sobre la determinación de la **cuantía** del presente recurso se ventila en la aplicación e interpretación del artículo 42.2 que es el que prevé una regla específica para los asuntos de personal -y este lo es- y más en concreto para el caso de imposición de **sanciones**.

3º Ciertamente la pretensión del ahora recurrente se ceñía a que se declarase la nulidad o anulabilidad de la resolución sancionadora, sin pretender indemnización alguna, y que como consecuencia de esa declaración se le reintegrarse la retribución dejada de percibir con sus intereses y se le restituyesen sus derechos pasivos; aun así, en la demanda el ahora recurrente consideró que el pleito era de **cuantía** indeterminada.

4º Al ser esa su pretensión y dictada sentencia estimatoria, su empeño fue que se aplicase la regla específica del *artículo 42.2 de la LJCA* para las **sanciones**

cuantificables y al respecto cabe entender que, razonable, manifiesta o notoriamente - término éste que emplea el auto de admisión- privación de un mes de retribuciones no alcanza los 30.000 euros. Pese a que tal cuestión es un hecho que la Administración no cuestiona, sin embargo demostrarlo es en lo que se centra el recurrente.

5º Ahora bien, en el Reglamento de régimen disciplinario del cuerpo de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra, aprobado por *Decreto 183/1995, de 13 de junio, en el Capítulo 4 referido a " Sanciones disciplinarias", el artículo 13* prevé que la **suspensión** también implica " *la privación temporal del ejercicio de las funciones, la retirada del arma y de la credencial reglamentarias, la prohibición de uso de uniforme, en su caso, y la prohibición de entrar en las dependencias del cuerpo de mozos de escuadra sin autorización* ". Y fuera de ese Capítulo 4, como consecuencia de toda **sanción**, el artículo 20 regula el régimen de inscripción de la **sanción** en el expediente personal, así como lo relativo a su cancelación.

6º Lleva razón el recurrente en cuanto que la anotación de la **sanción** en su expediente no es medible en términos económicos, es más, no es en sí una **sanción** sino una consecuencia administrativa derivada de la **sanción** y como tal se regula en el artículo 20 del Capítulo 5 del Reglamento antes citado que responde a la rúbrica de "Extinción de la responsabilidad disciplinaria". Caso distinto son esos otros gravámenes que relaciona el artículo 13 del Reglamento autonómico citado, que acompaña a la **sanción** de **suspensión** y que se incluyeron expresamente en la parte dispositiva de la resolución sancionadora.

7º La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo -que le fue favorable- advirtió a efectos de impugnación que el pleito era de **cuantía** indeterminada por razón precisamente de esas consecuencias que forman parte de la **sanción** que anuló (cf. Fundamento de Derecho Cuarto de la sentencia de primera instancia).

8º Sin embargo en su escrito de oposición al recurso de apelación nada dijo sobre tal aspecto y centró la inadmisibilidad del recurso sólo porque su pretensión era de mera anulación y no de plena jurisdicción al no pretender resarcimiento alguno por daños morales. Pues bien, ahora en casación, vuelve a ignorar ese aspecto no cuantificable que forma parte de la **sanción** según la normativa que se le aplica y, como se ha dicho ya, se centra en la cuantificación de la privación de un mes de salario.

9º En consecuencia, si hay que estar al valor real o material de la pretensión - anulación de acto sancionador- debe concluirse que tal acto implica un aspecto cuantificable y otro aspecto no cuantificable que prevé la norma aplicada, lo que hace que el pleito sea considerado como de **cuantía** indeterminada.

SÉPTIMO.- Por último alega el recurrente que la Sala de instancia infringió el *artículo 85.4 de la LJCA* que ordena que cuando el apelado al oponerse a la apelación alegue su inadmisibilidad, la Sala debe dar vista a la parte apelante, trámite que corresponde al Letrado de la Administración de Justicia y que omitió y que se añade a la omisión de la Letrada en la primera instancia que no fijó la **cuantía** del pleito. Pues bien, tal motivo se rechaza por las siguientes razones:

1º Porque el incumplimiento del trámite del *artículo 85.4 de la LJCA* carece de eficacia anulatoria, pues su omisión a quien perjudicaría sería a la parte apelante -aquí la Administración- si es que la Sala de instancia hubiese inadmitido la apelación sin haberle dado trámite para alegar.

2º Porque las razones que ahora expone la Administración como parte recurrida en esta casación, centradas en esas consecuencias incuantificables que comporta la **sanción**, no las planteó por vez primera la sentencia de instancia ni la Administración al oponerse al recurso de casación: las suscitó expresamente la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo y las ignoró el ahora recurrente al oponerse a la apelación.

3º Y añádase que carece de efecto útil dotar a esa infracción procedimental los efectos anulatorios que pretende el recurrente pues se saldaría con retrotraer el procedimiento para oír a la Administración apelante cuyo criterio ha quedado suficientemente expuesto al oponerse a la casación.

OCTAVO.- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 93.4 de la LJCA* , cada parte abonará las costas causadas a su instancia en el recurso de casación y las comunes por mitad.

FALLO

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

PRIMERO.- Conforme a la jurisprudencia declarada en el Fundamento de Derecho Sexto de esta sentencia, se desestima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de **DON Antonio** contra la *sentencia 566/2013, de 13 de septiembre de 2016, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso de apelación 54/2016* , sentencia que se confirma.

SEGUNDO.- En cuanto a las costas, estése a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Léida y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.