



Roj: **STSJ CAT 8247/2024 - ECLI:ES:TSCAT:2024:8247**

Id Cendoj: **08019330042024100599**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Barcelona**

Sección: **4**

Fecha: **31/07/2024**

Nº de Recurso: **2990/2021**

Nº de Resolución: **2942/2024**

Procedimiento: **Recurso de apelación. Contencioso**

Ponente: **JUAN ANTONIO TOSCANO ORTEGA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA 2885/2021,**  
**STSJ CAT 8247/2024**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA.**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**

**SECCIÓN CUARTA.**

**Recurso de apelación contra sentencia. Recurso de Sala número 2990/2021 (registrado en la Sección con el número 486/2021).**

**Parte apelante actora:**

**Luis María , representado por el Procurador Jaume Gassó i Espina y defendido por la Letrada Aurora Fornos Vilanova.**

**Partes apeladas demandadas:**

**Direcció General d'Administració Local, representada y defendida por la Abogada de la Generalitat M. Àngels Agustí Arnavat.**

**Ajuntament de Vila-seca, representado por la Procuradora Mireia Espejo Iglesias y defendido por el Letrado Santiago Sáenz Hernáiz.**

En aplicación de la normativa española y europea de Protección de Datos de Carácter Personal, y demás legislación aplicable, hágase saber que los datos de carácter personal contenidos en el procedimiento tienen la condición de confidenciales, y está prohibida la transmisión o comunicación a terceros por cualquier medio, debiendo ser tratados única y exclusivamente a los efectos propios del proceso en que constan, bajo apercibimiento de responsabilidad civil y penal.

**Sentencia número 2942 de 2024.**

**Ilustrísimos Señores Magistrados:**

**Presidente Pedro Luis Muñoz García**

**Andrés Maestre Salcedo.**

**Juan Antonio Toscano Ortega.**

En la ciudad de Barcelona, a treinta y uno de julio de dos mil veinticuatro.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, constituida para la resolución de este recurso de apelación contra sentencia, ha pronunciado la siguiente sentencia en el recurso número 2990/2021 (registrado en la Sección con el número 486/2021), en que es parte apelante el actor Luis María , representado por el Procurador Jaume Gassó i Espina y defendido por



la Letrada Aurora Fornos Vilanova, siendo partes apeladas la demandadas Direcció General d'Administració Local, representada y defendida por la Abogada de la Generalitat M. Àngels Agustí Arnavat, y Ajuntament de Vila-seca, representado por la Procuradora Mireia Espejo Iglesias y defendido por el Letrado Santiago Sáenz Hernáiz.

Es ponente Juan Antonio Toscano Ortega, Magistrado de la Sala, quien expresa el parecer de la misma.

#### ANTECEDENTES DE HECHO.

**PRIMERO.**-La sentencia apelada contiene el fallo del tenor literal siguiente: "Desestimar la demanda deducida por Luis María contra la Resolución de la Dirección General de la Administración Local del Departament de Presidencia de la Generalitat de Catalunya, de 23 de Agosto de 2018 en la que se acuerda: La destitución del Sr Luis María en su cargo de Interventor del Ayuntamiento de Vila-seca por un plazo de 12 meses como responsable de dos faltas graves tipificadas en el artículo 116.a y s del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública que se confirma íntegramente con expresa imposición de costas".

**SEGUNDO.**-Contra dicha sentencia se interpone recurso de apelación por la parte actora, siendo admitido por el Juzgado *a quo* con remisión de lo actuado a este Tribunal *ad quem* previo emplazamiento de las partes procesales, personándose las partes apelante y apeladas en este órgano judicial en tiempo y forma.

**TERCERO.**-Desarrollada la apelación, se señala día para deliberación y votación del fallo, lo que tiene lugar efectivamente en la fecha fijada.

**CUARTO.**-En la sustanciación del procedimiento se han observado y cumplido todas las prescripciones legales, salvo la del plazo para dictar sentencia.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO.

**PRIMERO.- Objeto del recurso de apelación, pretensiones y motivos.**

##### 1.- Sobre el objeto del recurso de apelación.

Se impugna en la presente alzada por el actor, Luis María, la sentencia número 290/2021, de 28 de julio, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Tarragona y provincia en su recurso contencioso-administrativo número 105/2020 seguido por los trámites del procedimiento abreviado entre aquel actor y la Direcció General d'Administració Local y Ajuntament de Vila-seca, resolución judicial en cuyo fallo se expresa:

"Desestimar la demanda deducida por Luis María contra la Resolución de la Dirección General de la Administración Local del Departament de Presidencia de la Generalitat de Catalunya, de 23 de Agosto de 2018 en la que se acuerda: La destitución del Sr Luis María en su cargo de Interventor del Ayuntamiento de Vila-seca por un plazo de 12 meses como responsable de dos faltas graves tipificadas en el artículo 116.a y s del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública que se confirma íntegramente con expresa imposición de costas".

En su antecedente de hecho primero la sentencia identifica el objeto del recurso contencioso-administrativo:

"PRIMERO.- En este Juzgado tuvo entrada el día 16 de Marzo de 2020 el recurso interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de la Administración Local del Departament de Presidencia de la Generalitat de Catalunya, de 23 de Agosto de 2018 en la que se acuerda: La destitución del Sr Luis María en su cargo de Interventor del Ayuntamiento de Vila-seca por un plazo de 12 meses como responsable de dos faltas graves tipificadas en el artículo 116.a y s del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, en la que tras el relato de los hechos y su fundamentación jurídica termino suplicando que se dictara sentencia declarando la nulidad de la resolución recurrida con expresa imposición de costas".

A partir de los hechos que expone en el fundamento de derecho introductorio, introito (páginas 1 y 2) acoge en el siguiente fundamento de derecho, primero (páginas 3 a 5) la alegada inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por extemporaneidad en su presentación:

"INTROITO.- El Sr Luis María, accedió a la plaza de funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, para ocupar la plaza de Interventor del Ayuntamiento de Vilaseca en el año 2011 hasta el



año 2017 y , tras un año de Interventor en el Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes en Comision de Servicios se incorporó de nuevo al Ayuntamiento de Vilaseca en el año 2018 .

El 1 de Enero de 2019 el Ayuntamiento de Vila-seca solicitó a la Dirección General de la Generalitat de Catalunya la incoación de expediente disciplinario al interventor del Ayuntamiento y tras haber cumplimentado los requerimientos efectuados al efecto en fecha de 1 de Febrero de 2019 la directora general de Administración Local dictó resolución por la que se incoaba expediente disciplinario al Sr. Luis María , interventor del Ayuntamiento de Vila-seca, por si las supuestas irregularidades presuntamente cometidas, pudieran ser constitutivas de falta grave, nombrando instructor del expediente disciplinario, y acordando la suspensión provisional de funciones al Sr. Luis María , por el plazo máximo de seis meses.

Contra la referida resolución la representación del Sr Luis María interpuso recurso contencioso administrativo el día 1 de Marzo de 2019 que por reparto correspondió al Juzgado nº 2 de igual clase y partido judicial incoándose el procedimiento abreviado bajo el nº 77/201 en fecha de 4 de Marzo de 2019 .

El día 28 de octubre de 2019 se interpuso recurso contra la resolución de 23 de Agosto de 2018 de la Dirección General de la Administración Local del Departament de Presidencia de la Generalitat de Catalunya, en el que una vez concluido el expediente disciplinario se acordó la destitución del Sr Luis María en su cargo de Interventor del tipificadas en el artículo 116.a y s del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre ,directamente ante el Juzgado nº 2 mediante una ampliación al recurso seguido con el nº 77/2019 .

.Mediante providencia de 14 de Enero de 2020 se denegó la ampliación solicitada contra la que se interpuso recurso de reposición en fecha de 18 de Enero de 2020 que fue desestimado por Auto de 5 de Marzo de 2020 informándole que contra la misma no cabía interposición de recurso alguno , el 10 de Marzo de 2020 la representación del Sr Luis María siendo consciente que el auto no era recurrible solicitó que se remitiera el escrito de ampliación al Juzgado Decano para su reparto petición que fue desestimada

En fecha de 16 de Marzo de 2021 presentó en la Oficina del Decanato el recurso contra la resolución de 23 de Agosto de 2018 que acordaba la destitución del Sr Luis María .

PRIMERO.- La representación de las administraciones demandadas solicitan se inadmita el recurso por extemporaneidad del mismo a la vista de los hechos consignados en la anterior introducción y es que tal y como sostienen la resolución de 23 de Agosto de 2019 por a que se imponía la sanción de destitución se presentó más allá del transcurso de dos meses para interponer recurso contencioso administrativo que tuvo lugar el día 16 de Marzo de 2020 , pretensión a la que se opone la representación del Sr Luis María bajo el paraguas que interpuso el recurso directamente ante el Juzgado nº 2 solicitando la ampliación al recurso que se tramitaba con el nº 77/19 y ello en base a que existía una conexión directa en los términos establecidos en el artículo 34 de la Ley a lo dispuesto en el artículo , en el trámite de alegaciones efectuadas tras haberse recibido el testimonio de las actuaciones seguidas en el procedimiento 77/2019 manifiesta que el Juzgado nº 2 nunca ordenó ni requirió la presentación en 30 días de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.2 de la LJCA .

Pues bien la cuestión fue debidamente resuelta por el Juzgado nº 2 en la providencia de 14 de Enero de 2020 cuando desestimó la ampliación y si bien no consta que se le informara sobre tal extremo no le causó indefensión alguna al recurrente porque frente a la misma interpuso recurso de reposición-no suspensivo - cuyo contenido obvia el extremo que alega en el escrito de alegaciones , pues basaba su impugnación en la infracción de lo dispuesto en los artículos 34.2 y 36 de la LJCA por conexión conexa con una de las causas de impugnación cual era la incompetencia del órgano sancionador y que de no acumularse podrían existir sentencias contradictorias , y en base a dichos motivos de impugnación la Ilma. Juez del Juzgado nº 2 con acierto resolvió *Si bien es cierto que entre la resolución objeto del presente procedimiento y la resolución a la que se pretende ampliar existe conexión, los fundamentos de las pretensiones ejercitadas .en una y otra demanda (a excepción de la nulidad por incompetencia del órgano instructor/ sancionador) resultan muy diferentes lo que supone la existencia de objetos distintos con sus respectivas valoraciones. Así, el objeto del presente procedimiento se ciñe a la nulidad o no de la resolución de incoación del expediente disciplinario por falta de competencia y a la determinación de si concurrían o no los requisitos legalmente exigidos para la adopción de la medida cautelar, y ello con independencia del resultado final del expediente disciplinario, de manera que a diferencia de lo que entiende la parte recurrente, la estimación del recurso por considerar que no concurrían esos requisitos no ha de llevar necesariamente a la estimación de la segunda demanda, cuya ampliación se pretende, pues podían no concurrir los requisitos para adoptar la medida cautelar pero ser conforme a derecho la resolución sancionadora final.*

La segunda demanda, tiene por objeto múltiples cuestiones que quedan excluidas en la primera ( omisión de trámites esenciales, caducidad del procedimiento, comisión o no de las faltas que se imputan, carácter grave o no del incumplimiento o proporcionalidad de la sanción). Se trata de cuestiones de carácter complejo, cuya tramitación y resolución acumuladamente al presente procedimiento solo generaría mayor complejidad y una



confusión innecesaria, requiriendo en todo caso la valoración en cuanto al fondo de las cuestiones planteadas, que la misma se haga por separado para cada una de las resoluciones impugnadas.

Por ello, pese a la existencia de cierta conexión, la acumulación pretendida supondría una importante agravación de la complejidad del pleito que desaconseja la misma, quedando por otra parte impedida la existencia de sentencias contradictorias ( que se entiende a priori que únicamente podría existir respecto a la competencia del órgano), por el efecto que despliega la litispendencia y en su caso la cosa juzgada en su efecto positivo.

No siendo aplicables al presente caso las sentencias citadas por la recurrente pues en el presente caso se le dio información ex artículo 35 que debía presentar la demanda ante el Decanato o sea no se le privó que pudiera formular recurso por separado ni se le privó tampoco del acceso a la jurisdicción y en consecuencia tampoco se vulneró la tutela judicial efectiva, puesto que , siendo consciente y conocedora que el auto de 5 de Marzo de 2020 era irrecurrible , esperó a que este fuera firme para solicitar que por el Juzgado se remitiera la demanda a Decanato desestimándose dicha pretensión mediante Diligencia de Ordenación del Letrado de la Administración de justicia de 12 de Marzo de 2020 , que literalmente recoge " *No cabe remisión de la demanda a Decanato sino que debe ser la parte que la interpone quien debe presentarla allí por los medios telemáticos(ex artículo 35)* "., luego no puede sostener que la demanda se presentó en plazo bajo el pretexto de no haberse informado de interponer por separado los recursos en el plazo de treinta días.

Pero es que a mayor abundamiento una falta de diligencia de la Letrado del Sr Luis María no puede en modo alguno hacerla pechar ni sobre la administración demandada ni sobre la administración de justicia porque ya a la indebida pretensión de ampliación ,que se formula en el plazo de dos meses desde que se dictó la Resolución de 23 de Agosto de 2019 y que se desestima mediante resolución de 14 de Enero de 2020 ( notificada el día 17 de Enero de 2020) , que pese al recurso interpuesto el mismo no tenía efectos suspensivos por así disponerlo el artículo 79 de la LJCA , la demanda se interpone el 16 de Marzo de 2020 o sea una vez ya había transcurrido el plazo establecido en el meritado artículo 35 de la LJCA tenor de dicha norma, y es que de conformidad con lo dispuesto en el artículo antes referido que dispone que " *Contra las providencias y los autos no susceptibles de apelación o casación podrá interponerse recurso de súplica, sin perjuicio del cual se llevará a efecto la resolución impugnada, salvo que el órgano jurisdiccional, de oficio o a instancia de parte, acuerde lo contrario.* ", puesto que en este caso consta que Juzgado nº 2 en su providencia de 14 de Enero de 2020 no acordó lo contrario, no hace falta acudir a superfluos razonamientos cuando el recurso de reposición no impedía que el recurrente interpusiera ante el Decanato y en consecuencia, el derecho de la parte recurrente ya había caducado".

Pese a la conclusión alcanzada de extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo, el Juzgado entra a examinar el asunto. En el fundamento de derecho segundo (páginas 5 y 6) presenta la controversia:

"SEGUNDO.- No obstante lo anterior , estimando que el recurso es extemporáneo no podemos dejar de resolver sobre el fondo del asunto puesto que la tutela judicial efectiva tanto respecto al recurrente como a la administración se vería gravemente comprometida dado el carácter de interés público que pivota sobre la cuestión que se debate esto es si resulta conforme o no a derecho la resolución por la que se impone al Sr Luis María como interventor del Ayuntamiento de Villa-seca una sanción de destitución por un plazo de 12 meses como responsable de dos faltas graves tipificadas en el artículo 116.a y s del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre.

El recurrente estima que la resolución recurrida es nula de pleno derecho por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente , por omisión de los tramites esenciales del procedimiento, por haber sido dictada la resolución recurrida en un procedimiento caducado, por imputación de las faltas graves por desvió de poder y falta de proporcionalidad .

Mismas e idénticas causas contenidas en las alegaciones efectuadas a la propuesta de resolución (folio 3644 a 3669 del expediente administrativo) debiendo recordar que la carga de la prueba de desvirtuar los datos, los hechos y los razonamientos de las resoluciones recurridas incumbe a la recurrente, quien no puede limitarse a reproducir en la demanda las alegaciones vertidas en vía administrativa, que ya fueron contestadas en la Resolución administrativa recurrida , debiendo , en la demanda de desvirtuar la argumentación de la resolución recurrida que es el objeto del recurso, debiéndose incluso, la reiteración de lo alegado en vía administrativa conducir a la desestimación del recurso, debiéndose de traer a colación la STS de 9 de Marzo de 1992 , que señala que " la parte recurrente se limita en su demanda a reproducir textualmente en este recurso contencioso-administrativo su escrito del recurso de alzada de la vía previa administrativa, como dice el Abogado del Estado, "sin dedicar ni una sola línea de la demanda a rebatir los sólidos y contundentes fundamentos de derecho de la resolución desestimatoria de la alzada, por lo que hay que concluir que la demanda carece de fundamentación jurídica dirigida a combatir el acto recurrido". Tal hecho exige de por sí una valoración "en pura técnica procesal", por utilizar la propia expresión del Abogado del Estado, en función de la cual basta



para la desestimación del recurso "con dar por reproducidos los fundamentos de derecho de la resolución desestimatoria del recurso de alzada que la actora no ha intentado siquiera desvirtuar", tomando de nuevo la expresión del escrito de contestación del Abogado del Estado. Aun sin desconocer la amplitud de criterio de la jurisprudencia sobre el carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa, y que, como indica la exposición de motivos de su Ley reguladora -se refiere el TS, lógicamente, a la de 1956 - "la necesidad de que antes de acudir a dicha Jurisdicción exista un acto administrativo no significa que se haya querido concebirla como una segunda instancia sino como un auténtico juicio o proceso entre partes, cuya misión es examinar las pretensiones que deduzca la actora -o contraponga la demandada- por razón de un acto administrativo", cuando la resolución recurrida contiene, como en este caso, un minucioso análisis de los razonamientos críticos del recurrente en vía administrativa, y cuando además de minucioso dicho análisis tiene la solidez jurídica y conceptual de la que hace gala la recurrida, y es de por sí absolutamente convincente y adecuada como solución justa del caso, la simple actitud de reproducir en vía jurisdiccional las alegaciones y argumentos analizados y rechazados en la resolución recurrida, sin tratar de impugnar su fundamentación, supone sin duda un vacío de fundamentación del recurso contencioso-administrativo, en cuanto en él se está impugnando un concreto acto; de ahí que en tales circunstancias baste con hacer propias, como aquí hacemos, las argumentaciones no desvirtuadas de la resolución recurrida, para desestimar sólo con base en ellas el recurso contencioso-administrativo. Una cosa es que la naturaleza revisora de la jurisdicción no constriña las argumentaciones de las partes a las que utilizaron en la vía previa administrativa, y se puedan utilizar en la jurisdiccional fundamentaciones diversas ( art. 69 de la Ley Jurisdiccional -hoy art. 56.1 -), y otra diferente es que se desconozca el sentido de la funcionalidad misma de la resolución del recurso administrativo previo, en cuanto solución de un conflicto jurídico, reproduciéndolo sin más en la vía Jurisdiccional, sin ningún aporte argumental de crítica de la resolución recurrida, y como si esa resolución no hubiera existido. Se impone, por tanto, el rechazo del recurso por la propia fundamentación de la resolución del administrativa, que esta Juzgadora hace explícitamente suya, dándola aquí por reproducida".

El fundamento de derecho tercero (páginas 6 a 10) alberga la fundamentación concerniente al motivo del recurso consistente en la incompetencia del órgano que dicta la resolución impugnada:

"TERCERO.- Fíjense que el recurrente interesa la nulidad de la resolución por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente en tanto que considera que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejerce cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo que establece la propia Ley 40/2015, así como la Ley 39/2015 de procedimiento existiendo una laguna legal en Cataluña para ejercer la potestad disciplinaria sobre los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, a diferencia de otras Comunidades Autónomas , en consecuencia , según entiende no existiendo una norma expresa , con rango de ley que atribuya a un órgano de la Generalitat la potestad disciplinaria la resolución entiende es nula de pleno derecho.

Pues bien el artículo 47.1 de la Ley 39/2015 establece: "Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho: b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio".

Como señala la STS de 15 de junio de 2.011, este artículo limita la nulidad de pleno derecho a los supuestos de incompetencia material o territorial; y ello habría de tomarse en consideración para modular la calificación de la nulidad, en la hipótesis de que aquella incompetencia pudiera considerarse "manifiesta". La más autorizada doctrina, así como la jurisprudencia mayoritaria han venido distinguiendo entre la incompetencia material y la territorial de una parte y la jerárquica, de otra, entendiéndose, ya con anterioridad a la reforma legal, que sólo los dos primeros tipos de incompetencia podían generar la nulidad radical (cfr. SSTS de 28 de abril de 1977, 14 de mayo de 1979 y 15 de junio de 1981, entre otras). Además para generar la nulidad la incompetencia ha de ser manifiesta, sin que exija un esfuerzo dialéctico su comprobación o, dicho de otro modo, como también ha tenido ocasión de reiterar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de ser clara, incontrovertida y grave, sin que sea precisa una labor previa de interpretación jurídica ( SSTS de 12 de junio de 1986 y 22 de marzo de 1988, entre otras muchas), utilizando términos tales como "patente" u "ostensible " o "notoria" para adjetivar la incompetencia ( STS de 20 de febrero de 1992).

Con arreglo, pues, a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la expresión "manifiestamente incompetente" significa evidencia y rotundidad, es decir, que de forma clara y notoria el órgano administrativo carezca de competencia alguna en la materia. ". Aplicando este criterio jurisprudencial ya se adelanta que este motivo de nulidad va a sucumbir y ello porque esta Juzgadora tras analizar, estudiar y examinar todos y cada uno de los 3.783 folios del expediente administrativo no apreció ninguna laguna legal respecto a la normativa competencial de la Generalitat de Catalunya en la consideración que la competencia de la Directora General de Administración Local para el ejercicio de la potestad disciplinaria (incoar y resolver expedientes disciplinarios

a los funcionarios de carrera de administración local con habilitación de carácter nacional ) tiene expreso y claro amparo legal en el artículo 92.bis. Apartados 10) 11) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local (introducido por el ad 25 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local); desarrollado por el artículo 61.1.b) y 62.1b) del Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional:

Nos instruye e artículo 92 bis.10b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local, tras la modificación efectuada por el artículo 25 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

10. Són órganos competentes para la incoación expedientes disciplinarios a los Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional los Siguietes:

b) La Comunidad Autónoma respecto a Funcionarios de corporaciones locales en su ámbito territorial, salvo Cuando los Hechos denunciados pueden ser constitutivas de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal '

En idéntico sentido el artículo 61.1.b) y 62.1b) del Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional: que dispone :

1. Son organos competentes para la incoación expedientes disciplinarios a los Funcionarios de carrera de administración local con habilitación de carácter nacional los Siguietes: b) La Comunidad Autónoma respecto a Funcionarios de Corporaciones Locales en sur ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados puedan ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal. "

Y para la imposición de sanciones:

Artículo 92.bis.11 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local

Son órganos competentes para la imposición de sanciones disciplinarias a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes:

a) El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, cuando la sanción que recaiga sea por falta muy grave, tipificada en la normativa básica estatal.

b) La Comunidad Autónoma, cuando se trate de imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución, no comprendidas en el párrafo anterior.

c) El órgano local competente, cuando se trate de imponer sanciones por faltas leves.

La sanción impuesta se ejecutará en sus propios términos, aun cuando en el momento de la ejecución, el funcionario se encontrara ocupando un puesto distinto a aquel en el que se produjeron los hechos que dieron lugar a la sanción y el artículo 62.1.b) del Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional:

1. *Son organos competentes para la imposición de sanciones disciplinarias a los Funcionarios de carrera de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes:*

b) La Comunidad Autónoma Cuando se trate de imponerle sanciones de suspensiones de funciones y destitución, no comprendidas en el párrafo anterior.

Y en Cataluña el órgano competente es la Directora General de Administración Local, tanto al amparo del Decreto 262/2016 como del posterior Decreto 20/2019 que parcialmente lo sustituye, y que expresamente establece: *"la Dirección general de Administración Local ejerce las competencias en materia de personal de la Administración Local atribuidas a la Generalitat"*.

En la normativa autonómica, en Cataluña, la competencia se encuentra regulada mediante el Decreto 27/2018, de 7 de junio, de reestructuración del Departamento de la Presidencia, que estructura este Departamento en las unidades directivas que se detallan, entre las que , se encuentra en el artículo 1.f) la Secretaría de Administraciones Locales y de Relaciones con el Aran, unidad directiva que mantiene las funciones y estructura previstas en el artículo 6.2 de este Decreto 27/2018, de 7 de junio, determinados en el Capítulo 5 del Decreto 262/2016, de 7 de junio, y demás normativa vigente.

Así, el Decreto 262/2016, de 7 de junio, de reestructuración del Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda, en el Capítulo 5 regula las funciones y estructura de la Secretaría de



Administraciones Locales, previendo el artículo 40.1.h) que la dirección general de Administración Local ejerce las competencias en materia de personal de la Administración Local atribuibles a la Generalitat.

En cuanto al desarrollo del Decreto 27/2018, de 7 de junio, el artículo 38.1.h) del Decreto 20/2019, de 20 de enero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia, al igual que lo hacía el citado artículo 40.1.h) del Decreto 262/2016, de 7 de junio, atribuye a la dirección general de Administración Local el ejercicio de las competencias en materia de personal de la Administración Local atribuidas a la Generalidad.

Por lo tanto, la directora general de Administración Local es el órgano que ostenta la competencia para ejercer las competencias en materia de personal de la Administración local atribuidas a la Generalidad, en referencia a que las funciones y competencias atribuidas a la dirección general de administración local son las mismas y, la propia exposición de motivos del Decreto 20/2019 deja bien claro que la finalidad es la de disminuir la dispersión normativa existente. Es decir, se sustituye el contenido de uno por el otro para que esté sistematizada toda la estructura en el mismo decreto, sin ningún cambio de las funciones y competencias atribuibles a la Dirección General de Administración Local.

El hecho de que otras comunidades autónomas hayan dictado Decretos específicos no significa que en Cataluña no exista la atribución a un órgano concreto. Los requerimientos del art. 25 de la Ley 40/2015 se cumplen en el caso que nos ocupa, dado que, en relación con el apartado 1, la potestad sancionadora ha sido expresa y claramente atribuida por una norma con rango de Ley cuando es la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local ( art. 92.bis.10 introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre); la que nos indica la atribución al órgano administrativo del ejercicio de la potestad sancionadora, la literalidad del precepto dice "por disposición legal o reglamentaria", por tanto no se requiere que la atribución al órgano se haga con norma con rango de Ley.

En otro orden debe indicarse por necesario que el bloque normativo de la potestad sancionadora administrativa se culmina al más alto nivel por la Constitución, esencialmente en aquellos puntos en que es de aplicación directa y en base a ello el artículo 25 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Establece que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Es de destacar que este artículo inaugura los Principios de la potestad sancionadora en el capítulo I del Título IX de la citada norma legal, y que precisamente exige, por su trascendencia que se aplique "el procedimiento previsto para su ejercicio", que es precisamente lo que no ha ocurrido en el presente supuesto como acertadamente se declara en la resolución impugnada. Como con razón se expresa la Letrada de la Administración el interventor Sr. Luis María no es personal funcionario de la Generalidad de Cataluña. Sino funcionario de la Administración Local con habilitación de carácter nacional Ya que si lo fuera el órgano competente sería el Secretario General del Departamento de acuerdo con lo dispuesto en el art. 39 del Decreto 243/1995, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Concluyendo pues la competencia la tiene atribuida expresamente la Comunidad Autónoma en virtud de una norma con rango de ley que es el artículo 92 de la LBRL por mor del ejercicio de la potestad sancionadora establecida en el artículo 25 de la Ley 40/2015".

Los fundamentos de derecho cuarto (páginas 10 a 12) y quinto (páginas 12 y 13), contienen los razonamientos conducentes a la desestimación de los motivos relativos a la omisión de trámites esenciales y la caducidad del expediente disciplinario:

"CUARTO.- Hasta aquí, ya bastaría desestimar la demanda puesto que el recurrente formula las demás pretensiones revocatorias con carácter subsidiario como que se declare la nulidad del procedimiento por omisión de los trámites esenciales en tanto que considera que se ha infringido lo dispuesto en el artículo 67.4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional por no constar que se hubiera solicitado la autorización del Ayuntamiento de Vila-seca antes del nombramiento del instructor. Pues bien el referido artículo 67.4 en su totalidad y no en la parte necesaria e interesada por el recurrente dispone en lo referente a los trámites especiales para el ejercicio de la potestad disciplinaria.

En todo caso, la tramitación de los expedientes disciplinarios a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, tendrá las siguientes peculiaridades:

a) El nombramiento de instructor puede ser posterior a la incoación del expediente disciplinario y a la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional, en su caso.



b) La instrucción del expediente se efectuará por un funcionario de carrera de cualquiera de los Cuerpos o escalas del subgrupo A1 de titulación, incluida la escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional, que cuente con conocimientos en la materia a la que se refiera la infracción.

En cualquier caso, el instructor del expediente disciplinario podrá recabar asesoramiento y solicitar informes a los órganos que, en razón de sus competencias, tengan conocimiento en la materia a la que se refiere la infracción.

Para efectuar el nombramiento de instructor del expediente disciplinario se tendrá en cuenta el criterio de la proximidad geográfica, al objeto de garantizar la celeridad en la tramitación del mismo evitando demoras innecesarias, facilitar la fase de instrucción y disminuir los costes de desplazamiento.

c) (sic) .....

d) El órgano competente para acordar la incoación del procedimiento disciplinario, lo será también para nombrar instructor, y adoptar, mediante resolución motivada, medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

Antes de efectuar nombramiento de instructor, el órgano competente para la incoación del expediente disciplinario, de acuerdo con lo dispuesto en este real decreto, solicitará la autorización de la Administración donde el funcionario correspondiente preste sus servicios.

Obviando que respecto a la incoación del expediente sancionador fue el propio Ayuntamiento de Vila-seca quien solicitó la incoación del expediente disciplinario por una falta grave de un funcionario de la administración local con habilitación de carácter nacional y que el artículo 92 Bis 10 determina *que el órgano competente para acordar la incoación del expediente lo será también para nombrar instructor del mismo y decretar o alzar la suspensión provisional del expedientado, así como para instruir diligencias previas antes de decidir sobre tal incoación.*

La instrucción del expediente se efectuará por un funcionario de carrera de cualquiera de los Cuerpos o Escalas del Subgrupo A1 de titulación, incluida la Escala de Funcionarios con Habilitación de carácter nacional, que cuente con conocimientos en la materia a la que se refiera la infracción.

Igual redacción que el apartado omitido voluntariamente por el recurrente, ningún atisbo existe que de conformidad a los dos preceptos mencionados deba solicitarse autorización al Ayuntamiento de Vila-seca, quien desde el momento que pone en conocimiento de la Generalitat los hechos presuntamente constitutivos de una falta administrativa, esa autorización representa que va implícita en la solicitud sino porque la meritada autorización que reclama el recurrente podría considerarse posiblemente necesaria en el caso que el funcionario nombrado instructor no fuera de la misma administración, que es el caso en tanto que el instructor designado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 bis.10 es un funcionario del cuerpo superior de Administración general de la Generalidad de Cataluña, grupo A de titulación, que ocupa el puesto de trabajo de jefe de servicio territorial de Administración local en Barcelona y que cuenta además con conocimientos de la materia objeto de la materia a la que se refería la infracción.

No considera en suma esta Juzgadora que la designación del instructor por faltar la autorización a la que se refiere el artículo 67.4 del Real constituya una omisión del procedimiento legalmente establecido, sin que pueda admitirse pretender la nulidad del procedimiento porque según manifiesta la representación del Sr Luis María esta cuestión no pudo ser impugnada porque así se le había notificado en el pliego de cargos que era un acto de mero trámite, resultando de una manera manifiesta que actúa contra sus propios actos en tanto que recurrió la resolución por la que se incoaba expediente sancionador, objeto del recurso seguido ante el Juzgado Contencioso Administrativo nº 2 contra la resolución de 1 de Febrero de 2019 que a la vez que se acordaba incoar expediente disciplinario acordaba el nombramiento del instructor perfectamente identificado en calidad de funcionario del cuerpo superior de Administración general de la Generalidad de Cataluña, grupo A de titulación y todo ello sin perjuicio del derecho de recusación que hubiera podido ejercitar el expedientado, que no utilizó por lo que el mismo consintió no solo en la designación sino en que la supuesta autorización no era precisa infringiendo de esta manera la doctrina de los actos propios en tanto que no puede tener favorable acogida que no pudo impugnar el pliego de cargos cuando impugno la resolución anterior de incoación del expediente disciplinario.

QUINTO.- Sostiene la representación del Sr Luis María que el procedimiento habría caducado al haberse incoado el día 1 de Febrero de 2019 y no es hasta el 23 de Agosto habiéndose acordado una prórroga que no se hallaba justificada ni motivada.

Bien es cierto que la posibilidad de ampliación del plazo de tramitación de los procedimientos administrativos establecida en el artículo 51 del Decreto 243/1995 nos instruye que *Cualquiera de los plazos establecidos puede*



*ser ampliado por el instructor siempre que haya una causa justificada y así se haga constar en el expediente . En todo caso la duración máxima del expediente no será superior a seis meses salvo que el instructor justifique una prórroga expresa o haya una conducta dilatoria del inculpado*

Esta ampliación no se caracteriza como una facultad discrecional e incondicionada, sino que está sometida a requisitos y límites bien precisos .*siempre que haya causa justificada y que así se haga constar en el expediente.*

El propio tenor de este artículo evidencia, sin necesidad de mayores disquisiciones, que la posibilidad de ampliar el plazo de tramitación se rige por las siguientes notas: 1º) es una facultad de carácter excepcional, y como tal ha de aplicarse de forma restrictiva; 2º) su utilización ha de ser expresamente motivada; 3º) dicha motivación no puede basarse en consideraciones genéricas sino por referencia singularizada a las circunstancias del caso; y 4º) no puede adoptarse de forma apriorística sino que procederá tan sólo después de haber agotado todos los medios pertinentes para resolver en el plazo establecido.

Pues bien, estos requisitos que acabamos de enumerar concurren en el caso que nos ocupa. La decisión de ampliar el plazo fue adoptada precisamente ( folio 3638) porque peticionado por el Sr Luis María que las notificaciones se hicieran en su correo electrónico , se le notificó el 4 de Julio de 2019 el trámite de vista, accediendo a la notificación el día 14 de Julio, diez días precisó y utilizo el recurrente y a partir de esa fecha se inició el computo de diez días ( ya consumidos) que comportó que las notificaciones al Sr Luis María y los trámites correspondientes se alargaran , quedando los plazos muy ajustados . Esa fue la razón, considerando pues que la solicitud de ampliación fue provocado por el ánimo dilatorio del Sr Luis María o sea la ampliación fue motivada y circunstanciada a conducta del propio recurrente no cabe apreciar la caducidad".

En sus fundamentos de derecho sexto al undécimo (páginas 12 a 33), la sentencia aborda los motivos de fondo concernientes a la no comisión de las infracciones sancionadas y la vulneración de principios de la potestad sancionadora, especialmente la tipicidad, la culpabilidad, la presunción de inocencia y la proporcionalidad

Concretamente, en el fundamento de derecho sexto (páginas 13 y 14; se reproduce en parte) vienen expuestos en lo más sustancial los alegatos sostenidos en la demanda rectora de autos:

"SEXTO.- También de manera subsidiaria sostiene que no ha incumplido deberes y obligaciones de su cargo como interventor y ello en base a lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 13 y 19 del Real Decreto 424/2017 de 28 de abril, el interventor no podía examinar solo la factura sino que debía examinar todos los extremos recogidos en el artículo 13.2 del referido Decreto con el contenido que especifica el artículo 19 esto es a) Que las obligaciones responden a gastos aprobados y, en su caso, fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente.

b) Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:

1.º Identificación del acreedor.

2.º Importe exacto de la obligación.

3.º Las prestaciones, servicios u otras causas de las que derive la obligación del pago.

c) Que se ha comprobado materialmente, cuando proceda, la efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro o gasto, y que ha sido realizada en su caso dicha comprobación.

Entendiendo que no se le podía imputar falta ni sanciones por incumplimiento de funciones si las funciones han sido objeto de modificaciones legislativas y se encuentran dispersas en diversa normativa.

En otro orden hasta que el interventor no tuviera el expediente completo no empezaba a correr el plazo de cinco días que establece el artículo 10 del Real Decreto 424/2017 , plazo limitado en el Ayuntamiento en los ámbitos de la función pública y en materia de subvenciones pero no en materia de contratación las discrepancias interpretativas sobre las funciones del interventor Existiendo una discrepancia con las Bases de Ejecución y la Instrucción Reguladora del Control interno aprobado por el Ayuntamiento de Vila-seca.

Además sostiene que el interventor tiene autonomía funcional y la independencia garantizadas legalmente por su función de control y fiscalización y todas sus funciones reservadas. No siendo el Alcalde su superior jerárquico y aunque lo fuese, este último no podría acatar actos administrativos que contravenían directamente principios legales y/o reglamentarios: La desobediencia de órdenes ilegales no es tal y no puede ser punida, concluyendo que la incoación del procedimiento sancionador contra el Interventor ha estado promovido por parte del Ayuntamiento incurriendo en desviación de poder como cortina de humo para dejar en un segundo plano las irregularidades advertidas por el Interventor por parte de los órganos políticos y gestores y denunciadas en vía penal y administrativa por el Interventor.



Previamente, al examen de la cuestión controvertida y los hechos impugnados, conviene contextualizar la resolución recurrida para una mejor comprensión de la controversia.

En este sentido, nos encontramos revisando una resolución dictada en el marco de procedimiento sancionador, lo que nos lleva necesariamente a poner de relieve, la vigencia de los principios del Derecho Penal en el Derecho Administrativo sancionador, aunque al hacerlo reiteremos conceptos sobradamente conocidos por su esencialidad. (...)"

En el siguiente fundamento de derecho séptimo (páginas 15 a 19), se describen los hechos considerados probados por la resolución sancionadora, ordenados cronológicamente y por expedientes de facturas, así como las diligencias y los medios de prueba practicados en vía administrativa, también los medios de prueba practicados en sede judicial, con referencia a la valoración que merecen algunos dictámenes y una testifical:

"SEPTIMO.- La cuestión controvertida que se dirime en las presentes actuaciones se reduce a verificar si los hechos por los que ha sido sancionado el recurrente se encuentran debidamente acreditados para desvirtuar la presunción de inocencia que debe predicarse en todo procedimiento sancionador.

En este sentido, la sanción incluye como hechos probados y conformados por los siguientes expedientes:

En el expediente NUM000 con un importe de las facturas de 1.090.920,34 euros y en el que entre los días 19 al 25 de julio de 2018, el interventor devuelve las facturas considerando que se había incumplido el requisito de procedimiento de conformidad de las facturas electrónicas.

El 26 de Julio de 2018 a través de un Comunicado interno devuelve las referidas facturas, solicitando el Alcalde ese mismo día que preparara una relación de las facturas afectadas y que contactara con el regidor de hacienda a fin de encontrar una solución.

El día 30 de Julio de 2018 a través de un Comunicado interno el interventor adjuntado una propuesta de gestión técnica para la tramitación y aprobación de las facturas.

El 1 de Agosto de 2018, el alcalde envía carta al interventor, indicándole que la variación los procedimientos organizativos es competencia de los órganos de gobierno.

El 2 de Agosto de 2018, el interventor emite un nuevo comunicado interno a todos los órganos gestores, retornando de nuevo las facturas y diciendo que se había trasladado a la alcaldía el sistema procedimental para dar cobertura a la tramitación de las facturas.

Solicitado informe al Secretario General sobre la devolución de las facturas el Secretario informa que mediante un comunicado interno no se pueden alterar los procedimientos administrativos reglados, sin que la no conformidad electrónica de las facturas constituyera una objeción de fiscalización ni impedimento para que la intervención pueda ejercer su función interventora previa sobre las facturas.

9 de Agosto de 2018 y atendiendo al informe del secretario general, el Alcalde emite un Decreto requiriéndole al interventor que realice la función interventora en relación a las facturas y dejando sin efectos cualquier instrucción, orden o mandato dados por la intervención en cualquiera de las diligencias de regreso de facturas, así como el Comunicado interno de devolución, y, en especial, la propuesta de nuevo procedimiento de tramitación.

El día 10 de Agosto de 2018, el interventor inicia las vacaciones sin haber informado sobre las facturas.

El día 13 de Agosto de 2018, la interventora accidental informa que es el interventor titular el único órgano competente para emitir los informes que se requiere en las intervenciones.

La Junta de Gobierno Local en fecha 20 de Agosto de 2018 aprueba la relación de facturas.

La interventora accidental en fecha 08/21/2018 comunica a la alcaldía que no se puede reconocer la obligación, ni tramitar el pago si hay omisión de la fiscalización de Conformidad con el artículo 28 del Real Decreto 424/2017.

El alcalde responde el a la interventora accidental que no hay omisión de fiscalización sino omisión del deber de realizar la intervención previa.

Acordándose que se notificara al interventor titular el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 20 de Agosto de 2018 la misma fecha de su incorporación y que asuma el Decreto con la máxima urgencia.

El 23 de Agosto de 2018 la tesorera municipal traslada informe a la alcaldía, informando desfavorablemente el pago de las obligaciones reconocidas y aprobadas por la Junta de Gobierno Local de 20 de agosto, entendiendo que falta la fiscalización previa preceptiva, dando traslado de la relación de facturas a la intervención municipal para su intervención preceptiva.



El alcalde dicta decreto en fecha 27 de agosto , por el que requiere al interventor que notifique las medidas adoptadas en cuanto al cumplimiento de los decretos de 9 y 22 de agosto.

Reiterando el requerimiento el 6 de Septiembre incluyendo todas las facturas pendientes no incluidas en la relación aprobada por la Junta de Gobierno Local en sesión del día 20 de Agosto.

El día 7 de Septiembre de 2018 , el interventor devuelve las facturas indicando que no está el expediente completo y que hay omisión de fiscalización.

El 13 de Septiembre , el interventor informa desfavorablemente las facturas incluidas en el expediente por considerar que hay omisión de fiscalización.

obligación de ejercer la función interventora.

En el expediente NUM001 de importe de facturas de 1.664.170,36 euros - El alcalde por Decreto de 6.09.2018, solicita al interventor el ejercicio de la función interventora previa, de forma que si en esta intervención hay objeciones, se envíen a los órganos gestores las facturas acompañadas del informe de intervención, ya sea para rectificar la objeción, o bien para presentar correspondiente procedimiento de discrepancia.

El alcalde por Decreto de 25 de Septiembre de 2018 , vuelve a reiterar el ejercicio de la función interventora previa y solicitar la máxima urgencia.

En fecha 28 de Septiembre de 2018 , el interventor devuelve las facturas a los órganos gestores, recordando la necesidad de disponer del expediente administrativo completo y, por tanto, hay la propuesta de aprobación, el informe de la jefatura del servicio y el documento contable de reconocimiento de la obligación.

El alcalde por Decreto de 10 de Marzo de 2018 requiere de nuevo al interventor del ejercicio de la intervención previa.

El interventor en fecha 4 de Octubre, mediante un comunicado interno 454/2018, envía a la Alcaldía las facturas conformadas por los órganos gestores, pero sin realizar la intervención previa de las facturas.

El interventor en fecha 11 de Octubre de 2018 , envía un comunicado interno a los órganos gestores, por el que requiere la documentación indicada en las Bases de Ejecución del presupuesto y la Instrucción Reguladora del Control Interno: propuesta de aprobación, informe de la jefatura del servicio y documento contable de reconocimiento de la obligación.

El secretario emite un informe, según el cual se concluye que el expediente o documentación necesaria está completo y no hay impedimento para que no se haya efectuado la intervención previa de las facturas por parte del interventor.

En el expediente NUM002 de importe de facturas de 902.123,06 euros

El alcalde en fecha 25 de Octubre por Decreto, requiere al interventor del ejercicio de la función interventora previa con la mayor urgencia posible.

En fecha 29 de Octubre , el interventor emite un Comunicado Interno a los órganos gestores, indicando que el expediente no está completo porque falta la documentación para completar el expediente administrativo: la propuesta de aprobación, el informe de la jefatura del servicio y el reconocimiento de la obligación.

El alcalde el 6 de Noviembre emite un decreto requiriendo al interventor para que, ante la grave situación existente y con la mayor urgencia posible, haga la intervención previa del reconocimiento de la obligación de todas las facturas y certificaciones de servicios pendientes y conformadas por los órganos gestores.

Requiriendo de nuevo al interventor para que procediera a realizar la intervención previa, advirtiéndole de las consecuencias que se pueden derivar del incumplimiento reiterado de este deber profesional y de los requerimientos anteriores de esta alcaldía.

El interventor en fecha 16 de Noviembre , emite informes desfavorables, con carácter suspensivo, por considerar que falta el informe y propuesta de aprobación.

-La Junta de Gobierno Local en fecha 26 de Noviembre , una vez resueltas las discrepancias por parte de la alcaldía, procede a aprobar la relación de facturas

En el expediente NUM003 de importe de facturas de 465.974,28 euros

El alcalde en fecha 28 de Noviembre , dicta un Decreto solicitando urgentemente que se proceda a la intervención previa de las facturas ya conformadas, de forma que si de esta intervención hay objeciones, se envíen a los órganos gestores las facturas acompañadas del informe de intervención, ya sea con el fin de rectificar la objeción, o bien para presentar el correspondiente procedimiento de discrepancia.



Requiriéndole el Alcalde que el interventor de manera urgente procediera de conformidad, emitiendo el interventor informes desfavorables con carácter suspensivo, por considerar que el gasto no se había realizado por el órgano competente.

Pues bien, para la constatación de los anteriores hechos probados, se efectuaron las siguientes diligencias:

Declaración del Alcalde quien aportó los escritos dirigidos a la Directora General de Administración local, un Dictamen jurídico además y una denuncia formulada por un grupo de 31 funcionarios en relación a las manifestaciones del Sr. Interventor contenidas en los diferentes informes de control interno.

También prestaron declaración, el primer teniente de alcalde y concejal de Hacienda, la Vice-secretaria - interventora y jefe del Área de servicios a las personas., el jefe de los servicios territoriales y de Planificación, el jefe de de Área de Gobernación y Régimen Interno, el jefe del Área de Servicios Públicos, la coordinadora adjunta a la secretaría general y el secretario general del Ayuntamiento. Y el informe al Gabinete Jurídico Central de la Administración de la Generalidad.

En el presente procedimiento se admitieron los dictámenes emitidos por los Sres. Jesús Manuel, José Ignacio y el Sr. Justo y el representante del Colegio de Secretarios e Interventores como Documentales y la testifical de la tesorera del Ayuntamiento de Vila-seca quien declaró en el acto de la vista con todas las garantías procesales de imparcialidad y contradicción.

Empezando por testifical practicada de la Sra. Lucía, Tesorera del Ayuntamiento de Vilaseca a pesar de juramentar decir la verdad y de manifestar que no tenía ni interés ni relación directa con ninguna de las partes, a las preguntas realizadas por la representación de la parte recurrente declaró que también había recibido coacciones para el pago de las facturas y a las preguntas dirigidas por el Letrado del Ayuntamiento de Vila-seca reconoció que tenía interpuestos dos recursos contra el Ayuntamiento de Vila-seca uno respecto a una cuestión retributiva y el otro no en los mismos términos jurídicos que el deducido por el Sr. Luis María, razón por la que apreciándose que se encuentra en la misma línea impugnatoria que el recurrente se evidencia el interés que tenía la Sra. Lucía para que se resolviera la cuestión a debatir a favor de los intereses del Sr. Luis María y ello no tan solo por el discurso manifestado por la misma en el acto del plenario que mantuvo los mismos argumentos de porque el Sr. Luis María no hizo frente al pago de las facturas sino porque mantiene también otro recurso que aunque no sea en los mismos términos jurídicos, los hechos pueden deducirse que si no son idénticos si iguales y en esta tesitura no es procedente hacer valoración alguna respecto a la referida testigo.

Respecto a los dictámenes jurídicos aportados por la representación del recurrente no estoy vinculada por los mismos en la consideración que no conforma ni una prueba documental propiamente (artículo 317, 319 y 324 LEC) ni una pericia de carácter técnico, puesto que no aportan un conocimiento técnico especializado en el sentido del artículo 335 de la LEC, único caso en el que estamos en presencia de una prueba en sentido estricto.

En efecto, los dictámenes jurídicos aportados no documentan hechos que deban ser objeto de prueba técnica específica, ni tampoco aporta máximas de experiencia propias de un conocimiento especializado del que careciera esta juzgadora, porque al haber sido realizado por interventores y juristas, la opinión que en dichos informes se contiene y, no obstante el respeto que los mismos merecen, no pueden aceptarse en su contenido, porque en realidad encubren una pericial jurídica, que no cabe aceptar, no sólo porque la materia de interpretación de las normas es atribución exclusiva de esta juzgadora, que no precisa de auxilio alguno en esa tarea esencial, sino porque tales dictámenes de encargo llegan de ordinario a conclusiones favorables a los intereses de quien los encomienda.

Abundando en lo expuesto, conviene recordar que la prueba pericial, en su valoración, debe ser objeto de una doble reducción: a) la primera de ellas, que afecta a los hechos; b) la segunda restricción es de mayor calado y obliga a prescindir de las opiniones de los peritos en que se dictamine sobre cualquier cuestión de interpretación jurídica, respecto de cuya materia está rigurosamente excluida la prueba pericial, no sólo porque en materia de interpretación de las normas el órgano jurisdiccional no precisa de auxilio alguno de las partes, sino por la más poderosa razón de que admitir una "pericial jurídica" es tanto como quebrantar el equilibrio entre las partes procesales y, por ende, el derecho constitucional a un proceso con todas las garantías, en la medida en que se trata de imponer una determinada solución jurídica o desacreditar otra".

Una exposición de la normativa reguladora de la función de intervención y la más específica del Ayuntamiento de Vila-seca vienen detalladas en los fundamentos de derecho octavo (páginas 19 a 23) y noveno (páginas 23 y 24):

"OCTAVO.- Entrando ya en el fondo de la cuestión debatida ha sido la propia parte actora la que ha introducido con carácter previo la complejidad técnico-jurídica del asunto según ella debido a lo específico y especializado de la normativa y funciones del interventor cuando en puridad tal complejidad no existe y ello en base precisamente a la misma normativa reguladora de lo que constituye la función de la intervención que desarrolla



el Sr Luis María en el Ayuntamiento de Vila-seca en base única y exclusivamente a la dicción literal de la misma integradora en la siguiente .

En el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local que nos introduce en su artículo 7 cuales son las fases de la función interventora estas son : La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores.

La intervención del reconocimiento de las obligaciones e intervención de la comprobación material de la inversión.

La intervención formal de la ordenación del pago.

La intervención material del pago.

Especificando dicho precepto que las dos modalidades de intervención son una formal consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo mediante el examen de todos los documentos que preceptivamente deban estar incorporados al expediente y ,otra material donde debe comprobarse la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

En el artículo 8 del mismo Real Decreto se distingue que la función interventora se ejercerá bien como fiscalización previa bien como intervención previa en los términos señalados en los apartados siguientes.

. Se entiende por fiscalización previa la facultad que compete al órgano interventor de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso. El ejercicio de la función interventora no atenderá a cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones fiscalizadas.

. La intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones es la facultad del órgano interventor para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación. La intervención de la comprobación material de la inversión se ajustará a lo establecido en el artículo 20 de este Reglamento.

. La intervención formal de la ordenación del pago es la facultad atribuida al órgano interventor para verificar la correcta expedición de las órdenes de pago.

. La intervención material del pago que es la facultad que compete al órgano interventor para verificar que dicho pago se ha dispuesto por órgano competente y se realiza en favor del perceptor y por el importe establecido.

O sea son dos las formas en las que se ejerce la función de intervención estas son la fiscalización e intervención previa ordinaria y el régimen de fiscalización limitada previa.

En el régimen de fiscalización limitada previa nos instruye el artículo 219 de la LHL que . *No estarán sometidos a intervención previa los gastos de material no inventariable, contratos menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, así como otros gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.*

2. El Pleno podrá acordar, a propuesta del presidente y previo informe del órgano interventor, que la intervención previa se limite a comprobar los siguientes extremos:

a) La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza de gasto u obligación que se proponga contraer.

En los casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 174 de esta ley.

b) Que las obligaciones o gasto se generan por órgano competente.

c) Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente.

El órgano interventor podrá formular las observaciones complementarias que considere conveniente, sin que estas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes correspondientes.

3. Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización limitada a que se refiere el apartado 2 de este artículo serán objeto de otra plena con posterioridad, ejercida sobre una muestra representativa de los actos,



documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Los órganos de control interno que realicen las fiscalizaciones con posterioridad deberán emitir informe escrito en el que hagan constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan de ellas. Estos informes se remitirán al Pleno con las observaciones que hubieran efectuado los órganos gestores.

4. Las entidades locales podrán determinar, mediante acuerdo del Pleno, la sustitución de la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría previa.

Formas de ejercicio con aspectos diferentes respecto a la fiscalización en régimen ordinario cualquier factura o gasto que comporte un desacuerdo del interventor puede provocar un efecto suspensivo, pero como bien dice el informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Generalitat podría existir una cierta subjetividad en la revisión que se ha de efectuar, siendo el órgano interventor quien establecería los criterios de control mientras que en el ejercicio de la fiscalización limitada previa de los requisitos básicos a los extremos que ha de revisar están delimitados, constituyendo una garantía al comportar un marco de actuación concreto el cual es homogéneo y conocido por la entidad local., no obstante la Ley nos indica que los efectos nunca serán suspensivos a pesar de la subjetividad a la que se alude en el informe referido.

Si no tiene efectos suspensivos veamos que nos indica la Ley respecto al plazo previsto por la normativa vigente para ejercer la fiscalización y la intervención previa. En este sentido el artículo 10 del Real Decreto 424/2017, establece el momento y el plazo para ejercer la función interventora al respecto, que es de 10 días hábiles, que se podrá reducir a 5 días hábiles cuando se hubiera declarado urgente la tramitación del expediente.

Por otra parte, en el caso de haber sido adoptado por la corporación el régimen de fiscalización limitada previa de requisitos básicos, el plazo para llevar a cabo la fiscalización es de 5 días hábiles, con independencia de que el expediente se tramite de forma ordinaria o urgente. Hay que destacar que esta previsión de un plazo ordinario inferior está vinculada a que los extremos que deben ser revisados estén delimitados.

En cuanto al resultado de la fiscalización y la intervención previa se prevé:

En el régimen ordinario la fiscalización de conformidad, tal y como se estatuye en el artículo 11 del Real Decreto 424/2017 *"El órgano interventor hará constar su conformidad mediante una diligencia firmada sin necesidad de motivarla cuando como resultado de la verificación de los extremos a los que se extienda la función interventora, el expediente objeto de fiscalización o intervención se ajuste a la legalidad"*.

O bien la fiscalización con reparos suspensivos, en los términos que detalla el artículo 216.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. *Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado en los siguientes casos:*

- a) Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado.
- b) Cuando no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago.
- c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.
- d) Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

O bien la fiscalización conformidad condicionada a la subsanación de la deficiencia observada.

Solo en este régimen de fiscalización limitada previa de requisitos básicos del órgano interventor podrá hacer las observaciones que considere convenientes, pero en ningún caso tal causa puede motivar la suspensión de la tramitación del expediente, ni tampoco procede plantear su discrepancia ( art. 14.2 Real Decreto 424/2017, de 28 de abril).

De lo expuesto deriva una consecuencia muy importante, y es que en el régimen ordinario cualquier aspecto que comporte el desacuerdo del órgano interventor puede provocar un reparo suspensivo. Por el contrario, en el caso del régimen de fiscalización limitada previa de requisitos básicos los aspectos que puedan determinar el reparo suspensivo están determinados perfectamente, sin perjuicio de la posibilidad adicional, de que el órgano interventor podrá realizar las observaciones que estime convenientes sobre algún aspecto que sin ser un requisito básico le suponga algún desacuerdo. En este caso, el órgano interventor tiene la facultad de dejar constancia de este desacuerdo al expediente, pero sin que ello comporte la suspensión de la tramitación de este ni tener tampoco que proceder a plantear el procedimiento de discrepancia.



En suma una cuestión es el reparo, y otra cuestión son las discrepancias u observaciones complementarias . Al respecto, el artículo 14 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, al regular los reparos y las observaciones complementarias en la fiscalización y la intervención limitada previa, es bastante claro, ya que prevé que si no se cumpliesen los requisitos exigidos en el artículo 13.2 del mismo Real Decreto, el órgano interventor procederá a formular reparo en la forma y con los efectos previstos al respecto en el texto legal citado, así como prevé también que el órgano interventor podrá formular las observaciones complementarias que considere convenientes sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes como se ha señalado anteriormente . A esto hay que añadir que en el supuesto de realizar observaciones en los términos que han sido expuesto, las atribuciones de verificación, comprobación y control del interventor quedan más que garantizadas, ya que tiene una atribución de control financiero posterior que le proporciona muchas posibilidades al efecto. Así, el artículo 13.4 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, establece que las obligaciones o gastos sometidos a fiscalización y intervención limitada previa a que se refiere el apartado 2 de este artículo serán objeto plena con posterioridad, y que dichas actuaciones se llevarán a cabo en el marco de las actuaciones del control financiero que se planifiquen en los términos recogidos en el Título III del reglamento que regula el Real Decreto.

En consecuencia, si en el marco del régimen de fiscalización limitada previa de requisitos básicos el interventor formula observaciones, y la situación respecto de la que se le formula le genera preocupación desde el punto de vista legal, tiene en sus manos un instrumento efectivo de control, y no se produce ninguna merma en sus facultades las que deben ser ejercidas en beneficio del interés general.

NOVENO.- Esta normativa viene complementada con las prescripciones específicas de aplicación del Ayuntamiento de Vila-seca , de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), las Bases de Ejecución del Presupuesto (BEP), la Instrucción Reguladora de Control Interno y el Reglamento Regulador del Registro Contable de Facturas del Ayuntamiento de Vila-seca.

En la configuración del puesto de trabajo del interventor en el Ayuntamiento de acuerdo con el artículo 6 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que regula el régimen jurídico los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional dispone *Son puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional los que tengan expresamente atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas en los artículos anteriores, en los términos y condiciones que se determinan en este real decreto.*

2. La denominación y características esenciales de los puestos de trabajo quedarán reflejadas en la relación de puestos de trabajo o instrumento organizativo similar de los de cada Entidad Local, confeccionada con arreglo a la normativa básica estatal.

3. Lo previsto en el apartado anterior sobre las funciones públicas reservadas no impedirá la asignación a los puestos de trabajo de esta escala funcionarial de otras funciones distintas o complementarias, y de los distintos servicios de la Entidad Local, compatibles con las propias del puesto y adecuadas a su grupo y categoría profesional.

Esta asignación de funciones se efectuará por el Presidente de la Entidad Local, en uso de sus atribuciones básicas, dando cuenta al Pleno y deberá figurar en la relación de puestos de trabajo de la Entidad, o instrumento organizativo similar. las funciones propias y reservadas a estos funcionarios no es obstáculo para que se les puedan asignar otras funciones distintas o complementarias, y de los distintos servicios de la entidad local, que sean compatibles con las propias del lugar y adecuadas a su grupo y categoría profesional.

Y por las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Vila-seca publicadas , conformadas y autorizadas por el artículo Art. 53 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos que establece que *Las Entidades locales establecerán en las bases de ejecución del presupuesto las normas que regulan el procedimiento de ejecución de los presupuestos de gastos en el marco definido por las leyes y de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.º del presente Real Decreto .*

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 de este artículo, el Pleno de la Entidad local podrá aprobar Reglamentos o Normas generales que desarrollen los procedimientos de ejecución del presupuesto; en este supuesto no será necesario reiterar dichas normas en las bases de ejecución del presupuesto, bastando una remisión expresa a aquéllas.

A los efectos de hacer efectivo el mandato de lo dispuesto en el artículo 165.1 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo al prever que *1. El presupuesto general atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos*



en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

- a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.
- b) Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las bases de ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el presupuesto.

Bases del ejercicio 2018 reflejadas en la Instrucción Reguladora de Control Interno y al Reglamento Regulador del Registro Contable de Facturas correspondiente que permite en este caso al Ayuntamiento de Vila-seca a incrementar su propia autonomía presupuestaria y de hecho en su instrucción novena establece el régimen de fiscalización previa limitada como régimen ordinario .

En el fundamento de derecho décimo de la sentencia (páginas 24 a 28; se reproduce en parte) se examina y se concluye la legalidad de la resolución sancionadora en lo que concierne a la comisión de la infracción grave del artículo 116. s) del Decreto Legislativo 1/1997 ("En general, el incumplimiento grave de los deberes y las obligaciones derivados de la función encomendada al funcionario"):

"DECIMO.- En base a esta regulación legal vamos a analizar la conducta del interventor Sr Luis María en el Ayuntamiento de Vila-seca constitutiva según la resolución impugnada del Incumplimiento de los deberes por parte del interventor por grave y reiterado retraso en la intervención previa

Pero antes de entrar en el debate se hace preciso recordar la doctrina del Tribunal Supremo (...)

Sostiene y mantiene el recurrente que debía de hacerse un control exhaustivo y completo de las facturas presentadas al cobro , que tras la lectura detenida del escrito de demanda la reduce a una discrepancia semántica que frente a la legalmente establecida pierde completamente su fuerza impugnatoria puesto que obtiene su conclusión de manera independiente a la Ley .

No es que los órganos gestores incumplieran su cometido respecto a la presentación de las facturas de manera electrónica, sino que el Sr interventor ni tan siquiera había procedido a fiscalizarlas y ello perfectamente documentado desde el 19 de Julio de 2018 fecha a partir de la que el interventor requiere a los órganos gestores a través de un Comunicado interno bajo el nº 263 que procedieran a la aprobación de las factura en un plazo arbitrariamente establecido por el mismo de 30 días , comunicado que se encuentra a años luz de un acto constitutivo de deberes y obligaciones carente de efectos jurídicos , es el comunicado -como con acierto definió el Secretario del Ayuntamiento(folio 83) - un instrumento con perfiles imprecisos orientados a trasladar algún tipo de información interesante o relevante, una herramienta al servicio de la política comunicativa que no adquiere carta de naturaleza en el mundo jurídico menos aun que intente influenciar al principio de competencia del órgano gestor ni al máximo responsable del Ayuntamiento,. En todo caso el comunicado no puede adoptar o modificar una resolución administrativa ni aprobar o modificar una disposición de carácter general ni por supuesto modificar un precedente administrativo aplicado con unidad de criterio y a través e un dilatado periodo temporal ni sustituir ni sustraer al órgano competente su capacidad para adoptar los actos administrativos.

Comunicado que de ninguna manera podía difundir el interventor a modo de control interno , puesto que ni había fiscalizado las facturas , pero además exigir la factura electrónica y gestionarlas por cada órgano gestor dejando sin efecto la competencia del Regidor Delegado de Hacienda es cuanto menos injustificado por no calificarlo de ilícito.

Consta que el interventor devolvía las facturas según sostenía por el incumplimiento de la conformidad de las facturas electrónicas debido a la inadecuación tecnológica de la Corporación tal como lo prevé el art. 11 de la Orden 492/2014, de 27 de mayo, por el que se regula los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas del Sector Público a los Órganos gestores no tenía ningún sentido cuando la falta de conformidad electrónica de las facturas no constituye ningún impedimento legal para el reconocimiento de la obligación .



Además se ha de tener en cuenta que, que el art. 4.2.j) del RD 128/2018, de 16 de marzo, prevé que dentro de la función de contabilidad propia del interventor le compete la gestión del registro contable de facturas y seguimiento para cumplir los objetivos de la Ley 25 / 2013, de 27 de diciembre, mencionada.

En las declaraciones de los órganos gestores, estos devolvieron las facturas invocando el desconocimiento de qué tramitación debían de hacer con las facturas devueltas por el interventor, además sin que existiera ningún acuerdo del órgano competente en el sentido de modificar el procedimiento de aprobación de facturas, lo que debía de hacer el interventor era dar traslado al Alcalde a través del concejal de Hacienda sus propuestas, en relación a los cambios en el procedimiento de aprobación de facturas y no de la manera como lo hizo con el susodicho comunicado contrario a los principios de eficacia y eficiencia .

A mayor abundamiento se observa un plus en la conducta ilícita del interventor con la exigencia de la factura electrónica puesto que *presentadas algunas de esta forma tampoco se fiscalizaban .....como la de aquel concesionario que explica en una carta dirigida al alcalde que registrada su factura nº NUM004 de 31 de Julio de 2018 por importe de 26.421,87 euros se registró en el sistema de facturación electrónica el día 31 de Julio de 2018 concretamente a las 10:03:56 con el nº NUM005 siendo que al día 31 de Agosto de 2018 todavía no se había procedido al pago.* (vid folio 626) .

Y en suma un incumplimiento sistemático y reiterativo en el deber de fiscalización de las facturas y certificaciones de servicios y obras que ha provocado graves perjuicios especialmente como se indica en el comunicado del área de servicios públicos del Ayuntamiento de Vila-sea a las Pymes que se han visto obligadas a renegociar con las entidades financieras sus pólizas de crédito poniendo como garantía los bienes inmuebles tanto personales y cuentas corrientes de familiares para poder hacer frente al pago de las nominas de sus trabajadores \_ Vid la carta dirigida al Alcalde por el empresa Granitos Perez S.L (folio 629) o la dirigida por la entidad Agrotarraco SL (folio 628).

Su negligencia provocó que el Brigada municipal se desplazara , para el cumplimiento de su labor, con su vehículo particular ya que la flota municipal asignada no podía pasar el ITV por falta de la correspondiente autorización de la intervención .

El retraso y la paralización en la fiscalización de los expedientes enviados a la intervención comportó en algunos casos la pérdida de subvenciones , pérdida de prestación de algunos servicios básicos y esenciales pero hasta tal punto que cuando el interventor accidental accedió al cargo el 4 de Febrero de 2019 se encontró con 874 facturas por importe de 2 millones de euros del año 2018 pendientes de pago y un 40% pendientes de enviar a conformidad ello sin tener en cuenta los expedientes de los diferentes servicios devueltos sin fiscalizar entre los cuales figuraban diferentes certificaciones .- que como hemos visto no era tal sino que se trataba de un retraso más que considerable- *no es grave porque muchos municipios lo tienen* obviando que esos muchos municipios no tenían un interventor que paralizara por motu proprio y sin justificación el pago de las facturas, además que la infracción que se le imputa vino ocasionada precisamente por el incumplimiento de los plazos legalmente establecidos para la fiscalización de la factura, no es como el mismo pretende que el plazo de cinco días no corría hasta que se cumplimentaran sus - *digamos recomendaciones*-porque insisto las facturas se devolvían sin haberse fiscalizado.

Efectivamente partiendo que la intervención tiene la obligación de hacer la intervención previa de las facturas en el plazo máximo de cinco días hábiles hay un evidente incumplimiento de sus deberes las comprobaciones y si el Sr Luis María no hizo uso de la facultad que le ponía a su disposición el artículo 6.4 del Real Decreto 424/2017 -facultad que tampoco se puede ejercer arbitrariamente - resulta además de evidente , flagrante porque si en el plazo de los cinco días no ha resuelto el procedimiento de intervención de la liquidación del gasto, o bien haciendo constar su conformidad o bien emitiendo una objeción en el caso de manifestarse en desacuerdo con el fondo o la forma de los actos ex artículo 13 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril.

En este punto, tiene interés añadir lo que dice la Intervención General de la Generalidad de Cataluña en su informe de 21 de septiembre de 2018, con el título "Consideraciones en relación con el informe de la secretaría del Ayuntamiento de Vila-seca de 17 de septiembre de 2018 ", cuando dice: *"La demora en la tramitación del pago de las facturas o la falta de pago, siempre que la prestación se haya efectuado en los términos fijados en los procedimientos correspondientes, no se puede justificar por la insuficiencia de medios técnicos y personales de la intervención o los servicios gestores, y habrá que buscar soluciones alternativas, sin perjuicio de las responsabilidades en que pueda incurrir el órgano que tiene la obligación de dar cumplimiento a la normativa vigente y dotar a los servicios municipales de los instrumentos necesarios para desarrollar sus funciones. Los terceros interesados no tienen la obligación de soportar esta situación .*

Podemos pues concluir que el interventor no cumplió con los deberes y obligaciones de su función, tal como se encuentran definidos por las normas mencionadas, incumpliendo desde el mes de julio de 2018 de forma sistemática y reiterada su deber de fiscalización de las facturas y certificaciones de servicios ya conformadas



por los órganos gestores, debiendo considerarse esta conducta como un incumplimiento de carácter grave al comportar una situación de bloqueo sobre el pago de las facturas, con los consiguientes perjuicios a los proveedores por la falta de abonos de los servicios prestados al Ayuntamiento y posible reclamación de intereses, y considerando que el Ayuntamiento de Vila-seca tenía un periodo medio de pago (PMP) cumplidor con el plazo de 30 días previsto en la LO 2/2012, de 27 de abril.

Por lo tanto, estos hechos analizados están correctamente tipificados y constitutivos de una falta grave prevista en el artículo 116.) s del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública de incumplimiento grave de los deberes y obligaciones derivados de la función encomendada al funcionario".

Y en el siguiente fundamento de derecho undécimo (páginas 28 a 33) se examina y concluye la legalidad de la resolución sancionadora en lo relativo a la comisión de la infracción del artículo 116. a) del Decreto Legislativo 1/1997 ("El incumplimiento de las órdenes que provienen de los superiores y las autoridades que pueda afectar a la tarea del puesto de trabajo, dentro de los límites señalados en el artículo 108.2.b)").

"UNDECIMO .- Niega el recurrente que incumpliera las ordenes del Alcalde , que es la segunda falta imputada porque según sostiene por la autonomía e independencia funcional que ostenta en su cargo de interventor además que no podía cumplir lo ordenado por los Decretos del Alcalde por ser estos ilegales constitutivos de delitos de usurpación de funciones respecto a las funciones reservadas al interventor.

Consta que el Alcalde firmo los siguientes Decretos

Decreto de 9.08.2018, por el que ordena el pago de las facturas presentadas por los proveedores (exp. NUM000 ).

Decreto de 08/22/2018, por el que se ordena que se notifique al interventor el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 08/20/2018, por el que se aprueba la relación de facturas exp. NUM000 y para que dé ejecución del acuerdo con la máxima urgencia.

Decreto de 08/27/2018, por el que se pide al interventor las medidas adoptadas para dar cumplimiento a los decretos de 9 y 22 de agosto de 2018

Decreto de 6.09.2018, por el que se reitera al interventor que proceda a la intervención previa de las facturas.

Decreto de 09/25/2018, por el que se requiere al interventor la intervención previa de las facturas y certificaciones de servicios ya conformadas por los órganos gestores.

Decreto de 03/10/2018, por el que se vuelve a requerir al interventor para que efectúe la intervención previa de las facturas y certificaciones de servicios ya conformadas por los órganos gestores

Decreto de 10/25/2018, por el que se requiere al interventor que proceda a la intervención previa del reconocimiento de la obligación de todas las facturas pendientes y conformadas por los órganos gestores, y que no estén incluidas en el expediente de facturas NUM000 .

Decreto de 06/11/2018, por el que se requiere al interventor para que proceda a la intervención previa de las facturas incluidas en el exp. NUM002 , de 902.123,08 €.

Decreto de 11/15/2018, por el que requiere por última vez la intervención de las facturas del exp. NUM002 .

Decreto de 11/28/2018, para que efectúe la intervención previa de las facturas incluidas en el exp. NUM003 , de importe de 465.974,28 €-

Decreto de 12.10.2018, requiriendo al interventor la intervención previa de las facturas incluidas en el exp. NUM003 , de importe de 465.974,28 €.

Contrariamente a lo manifestado por el Sr Interventor quien considera que su cargo es intocable, dispone el 4 del Real Decreto 424/2017, que el órgano interventor de la entidad local, en el ejercicio de sus funciones de control interno, queda sometido a los principios de autonomía funcional, ejercicio desconcentrado y procedimiento contradictorio .El mismo artículo, en su apartado 2, establece que el órgano interventor de la entidad local debe ejercer el control interno con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión sea objeto del control. A estos efectos, los funcionarios que realicen dicho control, tienen independencia funcional respecto de los titulares de las entidades controladas. Al respecto, el órgano interventor debe disponer de un modelo de control eficaz y para esto se le deben habilitar los medios necesarios y suficientes.

De esta regulación se debe destacar especialmente una doble vertiente desde el punto de vista organizativo y jerárquico. De acuerdo con ello, desde el punto de vista organizativo, la autonomía funcional del órgano



interventor debe entenderse como la facultad que le es atribuida para organizar de forma libre y independiente el trabajo dentro de su ámbito competencial, para dar órdenes e instrucciones y para distribuir las tareas entre los trabajadores que están adscritos, sin la interferencia o la intervención de otras estructuras organizativas de la entidad local en que presta servicio.

La autonomía funcional habilita así el órgano interventor para disponer de un modelo de control que sea eficaz en la tarea que se deriva, para lo cual se le deberá proporcionar y dotar los medios materiales y personales que sean necesarios y suficientes para ocuparse del trabajo correspondiente.

Desde este punto de vista organizativo, de la documentación disponible del expediente no parece que la autonomía funcional del órgano interventor del Ayuntamiento de Vila-seca sufra merma objetiva más teniendo en cuenta que el órgano interventor está inserta en la organización municipal este es el caso del Ayuntamiento de Vila-seca y que conlleva unas determinadas subordinaciones y dependencias las que no tienen por sí mismas porque quebrantar la autonomía funcional reconocida.

La confirmación definitiva lo que ha sido expuesto en cuanto a la incidencia sobre la autonomía funcional de lo que es la vertiente organizativa, nos la proporciona el propio preámbulo del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, cuando en su párrafo tercero dice, literalmente: "*Adicionalmente, cabe señalar que el diseño del modelo respeta el principio de la autonomía local, en la medida en que se limita a establecer los estándares mínimos del régimen de control, por lo que corresponde a las distintas Corporaciones adaptar a su realidad los distintos instrumentos que se prevén, en función de los riesgos y de los medios disponibles. En este sentido, resulta particularmente novedosa la posibilidad de establecer mecanismos de colaboración o contratación orientados a lograr el mejor desempeño de la función, siempre con el objetivo último de garantizar el control efectivo de un porcentaje significativo de los recursos empleados.*"

Por tanto, está claro que el órgano interventor queda sometido a la realidad organizativa de la corporación a considerar en concreto, y los medios disponibles, todo lo cual debe ser gestionado por las autoridades competentes de la corporación de la manera más adecuada que sea factible y sobre lo que es exigible al órgano interventor un determinado nivel de adaptación al respecto.

Desde el punto de vista jerárquico, ante el hecho de tener que controlar los órganos correspondientes de la corporación cuando éstos actúan en el ámbito material de las competencias de control interno de la actividad económico-financiera del sector público local, mediante las modalidades de la función interventora y del control financiero, la autonomía funcional lleva aparejada la garantía de que estos órganos no pueden impedir que esta actuación de control sobre ellos mismos se realice, ni interferir en la misma o introducir obstáculos para dificultarla, o desviarla, o evitarla, ni poder tampoco dictar con esta finalidad en contra de dicho control instrucciones u órdenes al órgano interventor. La importancia de esta vertiente de la autonomía funcional se pone claramente de manifiesto en que en relación con lo expuesto la regulación citada atribuye "independencia funcional" respecto de los titulares de las entidades controladas, y esta independencia es precisamente para impedir que estos titulares puedan evitar, desviar o impedir el control en los términos señalados. Esto conlleva, a su vez, que la opinión legal del órgano interventor respecto de si al efectuar la tarea de control interno se ha cumplido o no con las prescripciones establecidas por el

ordenamiento jurídico de aplicación, se pueda conformar libremente, en el sentido de estar protegida contra la interferencia impeditiva indicada.

A título ejemplificativo, en la tesis doctoral de Jesús Manuel, consignada en la nota 1 de este informe, con el título "El interventor en la Administración Local: control interno y responsabilidad contable", en la nota 308, en relación con la regulación por la ley de la concreta forma de efectuar las tareas de intervención, los efectos de los reparos que haga el órgano de intervención en cuanto a la tramitación de los expedientes, los órganos a los que ha de dirigir sus informes y las autoridades u órganos que deben resolver las discrepancias, el autor citado añade:

"Esta independencia se caracteriza en la libertad para redactar los informes, disponen de medios personales y materiales para la correcta gestión de control, en la facultad incondicionada ni tutelada en la aplicación de los programas y técnicas de auditoría ..., así como dirigir todos los informes a los órganos que vienen determinados por la Ley, sin mandatoria o intrusiones de Órganos intermedios. "Por otra parte, la inserción del órgano interventor en la estructura organizativa municipal, sobre la que, así como sobre su personal, el titular jerárquico superior es el Alcalde, conlleva un determinado nivel de dependencia y subordinación hacia este. Al respecto, no hay que olvidar que legalmente está prevista una determinada dependencia disciplinaria y la dependencia retributiva.

En el ámbito disciplinario el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, en prever los órganos competentes para la incoación de un expediente disciplinario al órgano interventor, atribuye (art. 61.1.a)) al órgano correspondiente



de la corporación donde el funcionario hubiera cometido los hechos que le sean imputados, cuando estos pudieran ser constitutivos de falta leve, así como también atribuye al mismo órgano ( art. 62.1.c)) la competencia para imponer sanciones por faltas leves. A partir de ello, en el artículo 67 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, se hace referencia a la tramitación del expediente disciplinario cuando éste haya sido incoado por el órgano correspondiente de la corporación.

Aparte de eso, en lo que afecta las comisiones de faltas que no sean leves, el Ayuntamiento también tiene atribuciones, tal y como se concreta en el artículo 67.4.c) del Real Decreto 128/2018. En este se prevé que la corporación local que tenga conocimiento de que por un funcionario de la escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional con destino en aquella, se haya podido cometer una infracción disciplinaria que no sea constitutiva de falta leve, procederá a emitir una propuesta razonada sobre los hechos presuntos cometidos y la autoría de los mismos, y la remitir al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca. A esta propuesta se debe unir la documentación que se considere pertinente..

Además, si a la vista de los hechos se considerara que estos podrían ser constitutivos de delito o de falta, la corporación local debe poner los autos en conocimiento de la Fiscalía o en denunciarlos ante la autoridad judicial personándose en el procedimiento, acordando de forma simultánea la incoación de expediente disciplinario y suspendiendo en el mismo acto la tramitación de este expediente en tanto en vía judicial no se archiven las actuaciones o se dicte sentencia firme.

Aparte, en el mismo artículo 67 del Real Decreto 128/2018, se contemplan otras actuaciones que implican la entidad local afectada en cada caso.

En consecuencia, las atribuciones de la entidad local, y más concretamente del alcalde, sobre el órgano interventor en el ámbito disciplinario correspondiente, llevan aparejada una atribución del titular superior del ayuntamiento de velar por la actuación correcta del órgano interventor, dado que este también puede apartarse de sus obligaciones legales o bien infringirlas, incluso llegando a la comisión de delito, con las consecuencias negativas que pueden derivarse para el ayuntamiento mismo y para terceros, siendo únicamente el alcalde de la corporación, donde el órgano interventor presta su servicio obligado, quien queda facultado para "controlar el órgano controlador", control relativo, solamente, con el fin de velar por que el órgano de control cumpla con las atribuciones que le corresponden, lo cual no tiene nada que ver con la autonomía funcional que ha sido detallada y comentada anteriormente, ni interfiere, ni perjudica esta.

Por tanto, en la medida en que el alcalde se limita al ejercicio de las facultades señaladas, esto no colisiona ni entra en contradicción con la autonomía funcional organizativa ni con la autonomía o independencia funcional del órgano de intervención, respecto de los órganos que deben ser objeto de su control interno.

Considerando lo expuesto, la autonomía funcional del órgano interventor se proyecta sobre la organización y sobre la construcción de su opinión legal, que no pasa por decidir si se sigue o no el procedimiento establecido, aplicando o no una norma determinada sin más motivo que la voluntad personal decisoria, o por entender que la norma en cuestión no procede sin que se haya acudido a los procedimientos legalmente establecidos para la modificación, derogación o sustitución de la regulación de que se trate en cada caso.

La autonomía funcional vendría complementada también por un ámbito de posibilidades de actuación y de habilitación del órgano interventor, claramente explicitadas por la norma, así el Real Decreto 424/2017, cuando en su artículo 6 se ocupa específicamente de las facultades de el órgano de control. Este artículo detalla un campo muy amplio de facultades proyectadas sobre la organización, el asesoramiento complementario y la obtención de ayuda y colaboración. Pero en ningún caso incluye unas atribuciones de modificación normativa o procedimental que coloque al interventor en una posición de "legibus solutum". La normativa vigente, en los términos expuestos, demuestra sobradamente que la competencia para establecer el procedimiento de ejecución de los presupuestos de gasto de la entidad local, y dentro de este la fase de ordenación del pago, es del Pleno de la entidad local mediante su regulación contenido en las BEP o bien en reglamentos o normas generales.

Admitir la posibilidad de que en base a la autonomía funcional se pueda cambiar unilateralmente el procedimiento por sí mismo ya no es solo que no sea amparado ni por la normativa en general ni por el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, en particular, sino que se trata de algo que frontalmente contra la concepción constitucional del Estado de Derecho y el sometimiento a la ley y el Derecho que se deriva ( art. 103.1 Constitución). La autonomía funcional del órgano interventor de ninguna manera le permite decidir no aplicar un reglamento o un decreto de alcaldía dictado en el ámbito de las atribuciones que tiene el Alcalde sobre el órgano interventor. Y lo que aún menos se podría hacer sería que invocando la autonomía funcional con la excusa de mejorar la gestión se bloquee y se dejara sin eficacia la actuación municipal y perjudicando a terceros, actuación municipal sobre el funcionamiento de la que, además, debe velar en todo caso el alcalde como obligado principal al respecto.



Ya para finalizar tanto los altos cargos y los servidores públicos de las diferentes administraciones, así como las sus organizaciones, deben priorizar el interés de los ciudadanos y no hacer actuaciones que los puedan perjudicar, más cuando la regulación vigente establece los procedimientos y los sistemas para que aquéllos desempeñen funciones y competencias que les son atribuidas en las diferentes situaciones regladas en las que tal cosa procede. Por ello el recurrente desde el punto de vista disciplinario incurrió en responsabilidad en concepto de autor. Por otra parte hay que recordar que el actor desobedeció reiteradamente las órdenes que le fueron impartidas lo que acredita también la antijudicialidad de su conducta y una especial intencionalidad.

Por lo tanto, se aprecia un incumplimiento reiterado por parte del interventor de los referidos decretos, hecho tipificado como falta grave prevista y tipificada en el artículo 116. del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, de incumplimiento de órdenes que provienen de los superiores y autoridades que pueda afectar a la tarea del puesto de trabajo porque la desobediencia de las órdenes de los superiores autoridades viene de la obligatoriedad de los funcionarios de cumplir cualquier orden de los superiores, excepto las que signifiquen un delito manifiesto, pudiendo ser una falta grave o muy grave. En el caso que nos ocupa falta se considera grave en función de los daños causados a la Administración y los administrados, y la perturbación causada a los servicios.

Pretender como sostiene el Sr Luis María que el expediente disciplinario se había incoado por la denuncia presentada por el mismo ante los Mossos de Escuadra resulta cuanto menos estrafalario ya que la denuncia la interpuso el 31 de Diciembre de 2018 una vez ya se habían consumado por el mismos todas las faltas por las que ha sido sancionado".

Y en el fundamento de derecho duodécimo (páginas 33 a 35), la sentencia rechaza la alegada vulneración del principio de proporcionalidad de la sanción impuesta:

"DUODÉCIMO.- Alega el recurrente que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad derivada del desvío de poder y de la falta de motivación pues no se había valorado el grado de intencionalidad, ni se había acreditado que su conducta fuera negligente puesto que solo hubo un exceso de celo y porque no se había acreditado el daño al interés público.

Entrando, pues, a examinar la alegación de falta de proporcionalidad de la sanción impuesta al demandante, debemos señalar que la Administración debe considerar la adecuación -proporcionalidad- entre gravedad o magnitud del ilícito cometido y el de la concreta sanción al mismo impuesta, tanto a la hora de escoger la específica sanción que aplica dentro del abanico de las mismas que pueda establecerse en la norma, como a la de determinar la concreta extensión o cuantía de la sanción aplicada.

La discrecionalidad que se otorga a la Administración en la imposición de sanciones, dentro de los límites legalmente previstos, debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras.

Los criterios de graduación normativamente establecidos o los que sean inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico suelen ser las guías de necesaria observación en el Derecho Administrativo Sancionador, que suele acompañar el catálogo de infracciones y sanciones aplicables en cada uno de los múltiples ámbitos materiales que comprende aquél con específicos criterios de graduación de las sanciones establecidas.

A reseñar por su relevancia, que la práctica judicial respecto de la alegación de falta de proporcionalidad o de motivación en la imposición de la sanción, viene entendiendo que las mismas no son invocables -o deben ser desestimadas- cuando la sanción aparece impuesta dentro del grado inferior medio,

Dicho esto la resolución impone como sanción la destitución del Sr. Luis María, en el cargo de interventor del Ayuntamiento de Vila-seca, por plazo de 12 meses como responsable de dos faltas graves tipificadas en el artículo 116.a y s del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, sanción prevista en el artículo 64.b) del RD 128/2018, de 16 de marzo.

1. Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:

- a) Separación del servicio de los funcionarios, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.
- b) Destitución, que implicará la pérdida del puesto de trabajo, con la prohibición de obtener destino en la misma Corporación en la que se cometieron las faltas que dieron lugar a la sanción, en el plazo que se fije, con el máximo de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años, para las faltas graves.



c) Suspensión firme de funciones, con una duración máxima de seis años. La suspensión firme de funciones implica la pérdida del puesto de trabajo cuando es superior a seis meses.

d) Apercibimiento.

2. Las faltas leves sólo podrán corregirse con la sanción que se señalan en el apartado d).

3. Las faltas graves, se corregirán con la sanción del apartado b) o c), con una duración máxima de 3 años.

4. Las faltas muy graves se corregirán con las sanciones de los apartados a), b) o c), con una duración de la destitución y suspensión de entre tres y seis años.

La sanción impuesta se ejecutará en sus propios términos, aun cuando en el momento de la ejecución, el funcionario se encontrara ocupando un puesto distinto a aquel en el que se produjeron los hechos que dieron lugar a la sanción.

En cuanto a la destitución se encarga de regularla el artículo 65 al disponer que la destitución implicará la pérdida del puesto de trabajo, con la prohibición de obtener destino en la misma Corporación en la que tuvo lugar la sanción, en el plazo que se haya fijado al imponer la sanción.

El funcionario destituido, mientras dure la sanción, no podrá obtener puesto de trabajo en la misma Corporación donde fue sancionado, mediante ninguna clase de nombramiento.

El funcionario destituido podrá obtener nombramiento provisional en puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en otra Corporación distinta a aquella donde fue sancionado, mientras dure el plazo fijado en la sanción de destitución.

Igualmente, podrá participar una vez destituido y durante el plazo fijado en la sanción, en concursos de traslados de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de su subescala y categoría, siempre que lo haga a puestos de diferente Corporación a aquella en la que fue sancionado.

No apreciándose que en la sanción de destitución se haya actuado con desvío de poder ni con falta de proporcionalidad como resulta en el presente litigio que se le impone una destitución 12 meses y que para calificar su gravedad se ha tenido en cuenta el origen de la conducta ilícita del interventor estas son las facturas que no se atendieron para su pago, ni se fiscalizaron poniendo en peligro la sanidad financiera no solo del Ayuntamiento, sino de los concesionarios, proveedores, e incluso a personas con riesgo de exclusión social, razón por la que se declara ajustada a derecho la sanción impuesta ya que lo único que ha primado en el expediente sancionador es la defensa del interés público que se vio gravemente vilipendiado, ultrajado y humillado por la actuación del Sr. Luis María.

En definitiva la resolución sancionadora aparece correctamente tramitada, habiéndose tipificado, calificado y sancionado los hechos declarados probados de forma ajustada al Ordenamiento Jurídico, por lo que obliga a la desestimación del presente recurso".

En cuanto a las costas procesales, se razona en el último fundamento de derecho (páginas 35 y 36):

"TRIGESIMO (sic) -Conforme al criterio del vencimiento indicado en el nuevo art 139 LJCA, procede imponer las costas procedimentales a la parte recurrente que ha visto rechazadas en su totalidad sus pretensiones, no existiendo razones excepcionales para su no imposición".

## **2.- Sobre las pretensiones y los motivos de las partes en esta alzada.**

### **2.1.- La parte apelante actora.**

La parte apelante actora, Luis María, interesa de la Sala que en relación con el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia número 290/2021, de 28 de julio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Tarragona, dicte la correspondiente resolución por la que, estimando el recurso de apelación, revoque, anule y deje sin efecto la Sentencia, y declare su lugar que debió estimarse el recurso contencioso administrativo y en definitiva que procede anular la sanción disciplinaria impugnada en instancia por los motivos reflejados en este recurso, con lo demás que en Derecho proceda". Tras la formulación de una alegación "Previa. Un breve resumen de los antecedentes del recurso de apelación que se interpone" (páginas 1 a 5) y de las alegaciones "Primera.- Del contenido de la sentencia a quo" (páginas 5 a 11) y "Segunda. Sobre el planteamiento, objeto y alcance del presente recurso de apelación" (páginas 11 a 13), fundamenta aquellas pretensiones a través de las alegaciones que ordena y rubrica como sigue.



"Tercera.- Valoración inicial de la sentencia: numerosas y relevantes contradicciones e incoherencias internas. Sus efectos desde la perspectiva del recurso de apelación interpuesto conforme al derecho fundamental protegido en el art. 24 CE" (páginas 13 y 14).

"Cuarta.- Sobre la inadmisibilidad del recurso contencioso interpuesto" (páginas 13 y 14).

"Quinta.- Invalidez de la sentencia a quo por desestimar la impugnación del acto recurrido en instancia referida la caducidad del procedimiento disciplinario que concurre en este caso y determina la nulidad del acto que impuso la sanción disciplinaria" (páginas 14 a 16).

"Sexta.- Invalidez de los pronunciamientos de la sentencia referidos a la valoración de la prueba" (páginas 16 a 19).

"Séptima.- Invalidez de la sentencia por no existir infracción alguna de las obligaciones y deberes del interventor ni concurre desvalor alguno ni los requisitos exigibles para sostener la comisión de infracción" (páginas 19 a 25).

"Octava.- Inexistencia de infracción de desobediencia a orden alguna que resulte en el tipo de la infracción" (páginas 25 a 27).

"Novena.- En relación a la proporcionalidad" (página 27).

## **2.2.- Las partes apeladas demandadas.**

### **2.2.1.- Direcció General d'Administració Local.**

La parte apelada demandada, Direcció General d'Administració Local, interesa de la Sala "que dicti sentència per la qual es desestimí íntegrament el recurs i, en conseqüència, es confirmi la sentència d'instància, amb imposició de costes a la recurrent". Tras la formulación de las alegaciones "1. Objecte del plet" (página 1) y "2. La sentència 290/2021 de 28 de juliol, s'ajusta a Dret" (páginas 1 y 2), fundamenta su oposición a la apelación a través de las alegaciones que ordena y titula como sigue.

"3. Inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu per extemporani" (páginas 2 y 3).

"4. Resolució dictada per òrgan competent. Compliment dels requisits de l'art. 25 de la Llei 40/2015" (páginas 3 a 5).

"5. Inexistència de caducitat del procediment" (páginas 5 a 7).

"6. Inexistència d'omissió de tràmits essencials del procediment" (página 7).

"7. Correcta valoració de la prova. Prova de càrrec suficient. Comissió de dues faltes greus tipificades a l'article 116 a) i s) del Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre" (páginas 7 a 28).

"a) Anàlisis previ de la normativa aplicable" (páginas 11 a 17).

"b) Al cas que ens ocupa" (páginas 17 a 28):

"1. Falta greu tipificada a l' art. 116.s) DL 1/1997: <L'incompliment greu dels deures i les obligacions derivades de la funció encomanada al funcionari>" (páginas 17 a 26).

"2. Falta greu tipificada a l' art. 116.a) DL 1/1997: <L'incompliment de les ordres que provenen dels superiors i les autoritats que pugui afectar la tasca del lloc de treball, dins els límits assenyalats per l'article 108.2.b)>" (páginas 26 a 28)".

"8. Informes del CSITAL" (páginas 28 a 30).

"9. Inexistència de desviació de poder" (página 30).

"10. Proporcionalitat de sanció imposada" (página 30).

### **2.2.2.- Ajuntament de Vila-seca.**

La parte apelada demandada, Ajuntament de Vila-seca, interesa de la Sala que en relación con el recurso de apelación interpuesto "dicte sentència por la qual, con desestimació de aquél, confirme la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Tarragona de 28 de julio de 2021, con imposición de costas a la parte apelante y los pronunciamientos que estime procedentes". Lo que fundamenta en las alegaciones que ordena y titula como sigue.

"Primera.- Inadmisibilidad por extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo" (páginas 1 a 4). "I. Fechas de resoluciones y actuaciones procesales" (páginas 1 a 3). "II. Omisiones imputables a la Letrada



que defiende los intereses del recurrente" (página 3). "III. Indefensión: el recurso de reposición frente a la providencia que inadmite la acumulación" (páginas 3 y 4).

"Segunda.- La competencia de la Direcció General d'Administració Local para el ejercicio de la potestad disciplinaria de los funcionarios de la Escala de Funcionarios de la Administración Local con habilitación nacional (FALHN)" (páginas 4 a 8). "I. El sistema de fuentes de la potestad disciplinaria y las competencias de la Generalitat de Catalunya" (páginas 4 y 5). "2.- El nuevo régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional y las competencias de la DGAL" (páginas 6 a 8).

"Tercera.- La caducidad del expediente disciplinario" (página 8).

"Cuarta.- En cuanto al fondo; la conducta del interventor y la tipificación de la infracción disciplinaria" (página 8).

**SEGUNDO.- Decisión de la controversia (I). Sobre la declaración de inadmisibilidad por extemporaneidad en la presentación del recurso contencioso-administrativo.**

Aunque no se lleva al fallo una declaración de inadmisibilidad, la sentencia se pronuncia en ese sentido inadmisorio en su fundamento de derecho primero, más arriba reproducido, concretamente, por la concurrencia de la causa de inadmisibilidad del artículo 69. e) de la Ley 29/1998, puesto en relación con el artículo 46.1 de la misma Ley, consistente en "Que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido".

Contra la resolución sancionadora de 23 de agosto de 2019, notificada el siguiente 27 de agosto, el actor presenta en fecha 16 de marzo de 2020 recurso contencioso-administrativo en el Decanato de los Juzgados de Tarragona, que por reparto corresponde su conocimiento al Juzgado número 2 siendo registrado como recurso contencioso-administrativo 105/2020. Con esos datos, sin más, ciertamente, concurriría la causa de inadmisibilidad del artículo 69. e), puesto en relación con el artículo 46.1, de la Ley 29/1998. Ahora bien, no deben pasarse por alto las actuaciones procesales previas seguidas ante el Juzgado número 1 de igual clase y capital. En efecto, el actor impugna previamente en vía judicial la resolución de incoación del expediente disciplinario de 1 de febrero de 2019. Dicho recurso contencioso-administrativo presentado en fecha 25 de febrero de 2019 se tramita en aquel Juzgado número 1 con el número 77/2019. En el marco de este último recurso contencioso-administrativo, el actor presenta escrito en fecha 28 de octubre de 2019 interesando la ampliación del recurso, ex artículo 36 de la Ley 29/1998, a la resolución sancionadora, notificada como se dijo en fecha 27 de agosto de 2019. Como puede verse, se trata de una solicitud de ampliación del recurso presentada en el plazo de dos meses al que se refiere el artículo 36.1, *in fine*, en relación con el artículo 46.1, de la Ley 29/1998. Dicha solicitud de ampliación no se resuelve hasta el dictado de providencia de 14 de enero de 2020, pese a la más que evidente conexión material entre ambas resoluciones. Dicha providencia, que no auto, nada dice sobre la interposición por separado del recurso en el plazo de 30 días, ex artículo 35.2 de la Ley 29/1998, sobre acumulación, al que se remite el artículo 36, sobre ampliación. En el pie de recurso de la providencia se informa que es susceptible de recurso de reposición (como resulta preceptivo, ex artículo 39 de la Ley 29/1998). Nada dice el órgano judicial acerca de si un eventual recurso de reposición suspende los efectos de la resolución judicial, por lo que conforme al artículo 79.1 de la Ley 29/1998, la misma despliega sus efectos. Se presenta recurso de reposición en fecha 18 de enero de 2020, que se desestima por auto de 5 de marzo de 2020. Una vez notificado y firme dicho auto, el actor, ciertamente sin amparo procesal alguno, interesa del Juzgado número 2 la remisión del recurso al Decanato, lo que viene desestimado por diligencia de ordenación de 12 de marzo de 2020 del Letrado del Letrado de la Administración de Justicia. Como se ya se expuso, el actor presenta en fecha 16 de marzo de 2020 recurso contencioso-administrativo contra la resolución sancionadora de 23 de agosto de 2019, notificada el siguiente 27 de agosto, en el Decanato de los Juzgados de Tarragona, que por reparto corresponde su conocimiento al Juzgado número 2 con el número de recurso 105/2020.

Ciertamente, el actor pudo interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución sancionadora tan pronto se le notifica la providencia de no ampliación. Asimismo, resulta poco ortodoxa la petición antes referida efectuada al Juzgado número 2 de remisión del recurso al Decanato. Ahora bien, resulta manifiesta la voluntad del actor de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución sancionadora, además dentro del plazo de dos meses desde que se notifica dicha resolución expresa, a través de una solicitud de ampliación en el marco de un recurso contencioso-administrativo seguido entre las mismas partes y que presenta una evidente conexión material. Por las singularidades expuestas del caso, una interpretación *pro actione*, favorable al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, de acceso a la jurisdicción, ha de llevar a la Sala a rechazar la drástica consecuencia de entender la concurrencia de la causa de inadmisibilidad por extemporaneidad en la interposición del recurso contencioso-administrativo, que se alcanza a través de una interpretación rigorista en el fundamento de derecho primero de la sentencia, que como se dijo no se lleva al fallo de la misma. Es más, la propia sentencia abandona esa interpretación formalista cuando a partir del



fundamento de derecho segundo apela expresamente a la tutela judicial efectiva para entrar a conocer de los motivos (procedimentales y sustantivos) del asunto.

**TERCERO.- Decisión de la controversia (II). Las críticas a la sentencia de instancia sobre las cuestiones procedimentales y sustantivas controvertidas. Algunas consideraciones normativas y jurisprudenciales de carácter general sobre las cuestiones controvertidas y su aplicación al caso concreto. Sobre la denuncia de vicios procedimentales: órgano competente, caducidad del expediente disciplinario y autorización de la administración local. Acerca del fondo del asunto: los principios de la tipicidad, la culpabilidad, la presunción de inocencia y el derecho a la prueba, y la proporcionalidad de la sanción.**

#### 1.- Las críticas a la sentencia de instancia sobre cuestiones procedimentales y sustantivas controvertidas.

De entrada, sobre la naturaleza y la finalidad del recurso de apelación no sobra recordar que: 1) La finalidad del recurso de apelación es la depuración de un resultado procesal obtenido en la instancia, de modo que el escrito de alegaciones del apelante ha de contener una crítica razonada y articulada de la sentencia apelada, que es lo que ha de servir de base a la pretensión de sustitución del pronunciamiento recaído en primera instancia. Es decir, no es posible la reiteración simple y llana de los argumentos vertidos en la instancia con la finalidad de convertir la revisión en una nueva instancia para conseguir una sentencia a su favor. 2) En el recurso de apelación el Tribunal *ad quem* goza de competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas, pero no puede revisar de oficio los razonamientos de la sentencia apelada al margen de los motivos esgrimidos por la parte apelante, como fundamento de su pretensión revocatoria; por lo que la parte apelante debe individualizar los motivos opuestos, a fin de que puedan examinarse dentro de los límites y en congruencia con los términos en que vengán ejercitados sin que baste con que se reproduzcan los fundamentos utilizados en la primera instancia, al no estar concebida la apelación como una repetición del proceso de instancia, sino como una revisión de la sentencia impugnada. La falta de motivación o razonamiento específico dirigido a combatir la sentencia apelada, equivale a omitir las alegaciones correspondientes a las pretensiones en la segunda instancia. 3) Por otro lado, el recurso de apelación permite discutir la valoración que de la prueba practicada hizo el juzgador de instancia. Sin embargo, la facultad revisora por el Tribunal *ad quem* de la prueba realizada por el Juzgado de instancia debe ejercitarse con ponderación, en tanto que fue aquel órgano quien las realizó con inmediación y por tanto dispone de una percepción directa de aquellas, percepción inmediata de la que carece la Sala de Apelación, salvo siquiera de la prueba documental. En este caso el Tribunal *ad quem* podrá entrar a valorar la práctica de las diligencias de prueba practicadas defectuosamente, entendiendo por infracción aquella que afecta a la regulación específica de las mismas, fácilmente constatable, así como de aquellas diligencias de prueba cuya valoración sea notoriamente errónea; esto es, cuya valoración se revele como equivocada sin esfuerzo.

Centrado el objeto de esta alzada en los términos antes expuestos, y que partiéndose aquí de la naturaleza y la finalidad del recurso de apelación que acaban de referirse, sobre todo que el mismo no puede considerarse en ningún caso como una mera reiteración de la primera instancia cuyo objeto sea la actuación administrativa impugnada en el correspondiente proceso sino como un proceso especial de impugnación de una resolución judicial cuyo objeto es la sentencia dictada en primera instancia, procede significar que efectivamente la parte apelante actora, efectúa ahora en su recurso de apelación unas críticas a la sentencia de instancia, que pueden resumirse por el orden que sigue. Primera.- La sentencia "incurre en "numerosas y relevantes contradicciones internas e incoherencias internas": a) fundamenta la inadmisibilidad del recurso (fundamento primero) pero no la declara en el fallo; b) censura la reproducción en la demanda de los argumentos hechos valer en vía administrativa, cuando es la propia sentencia la que transcribe acriticamente como fundamento propio pero sin invocar la fuente un informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Generalitat; b) declara que no se encuentra vinculada por los dictámenes jurídicos aportados por la recurrente pero traslada como se ha dicho a su propia fundamentación aquel informe jurídico de la parte demandada. Segunda.- La sentencia incurre en "invalidez" "por desestimar la impugnación del acto recurrido en instancia referida a la caducidad del procedimiento disciplinario que concurre en este caso y determina la nulidad del acto que impuso la sanción disciplinaria": "la argumentación que emplea la Sentencia recurrida carece de la exigible fundamentación, objetiva y razonable, y por ello debe ser revocada". Tercera.- La sentencia incurre en "invalidez" en lo que respecta a "la valoración de la prueba", tanto en lo concerniente a la inadmisibilidad de los dictámenes periciales de la parte actora por entender el carácter jurídico de los mismos y la no valoración de la testifical de la Tesorera del Ayuntamiento por tener recursos contra el consistorio, con lesión del derecho fundamental a emplear los medios de prueba pertinentes para la defensa. Cuarta.- La sentencia incurre en "invalidez" "por no existir infracción alguna de las obligaciones y deberes del interventor ni concurre desvalor alguno ni los requisitos exigibles para sostener la comisión de la infracción"; concretamente, a) "No existe incumplimiento de las funciones propias de la Intervención. A lo sumo divergencia interpretativa fundada que excluye la existencia de responsabilidad imputable al Interventor apelante. La Sentencia recurrida no incorpora motivación alguna, ya que se limita a asumir y transcribir el contenido del acto inicialmente recurrido" (lo que vertebra como sigue: "La imputación



disciplinaria, cuya validez confirma la Sentencia recurrida por los mismos argumentos del acto impugnado en instancia, se basa en una mera discrepancia con respecto a la interpretación del alcance del cumplimiento de la función interventora"; "Las divergencias interpretativas fundadas excluyen la responsabilidad disciplinaria"; "La inexistencia de la imputada modificación del procedimiento, que la Sentencia afirma por mera asunción del acto recurrido y sin fundamento alguno"; "La inexistencia de desvalor alguno susceptible de merecer un reproche disciplinario: la ausencia de perjuicio alguno imputable al Interventor ahora recurrente". Quinta.- La sentencia confirma la resolución sancionadora, que incurre en vulneración del principio de tipicidad por "Inexistencia de infracción de desobediencia a orden alguna que resulte en el tipo de la infracción". Sexta.- "En relación a la proporcionalidad", en su caso, a lo sumo, la calificación de las infracciones es de leves.

Así las cosas, procede descartar una posible carencia manifiesta de fundamento (o desnaturalización) del recurso de apelación. Cosa distinta es que la parte actora tenga razón en esas críticas a la sentencia efectuadas en esta alzada, lo que se trata seguidamente, significándose que además de las procedimentales examinadas, las cuestiones controvertidas sustantivas de fondo entroncan con los grandes principios de la potestad sancionadora como la tipicidad, la culpabilidad y la presunción de inocencia y el derecho a la prueba, además de la proporcionalidad de las sanciones. No sin antes significar que ciertamente no hay impedimento procesal alguno para hacer valer en la vía judicial los argumentos empleados en la vía administrativa y sobre los que se pronuncia la resolución sancionadora, de tal suerte que la "desestimación" del recurso apuntada por el Juzgado (fundamento de derecho segundo de la sentencia) con base en esa consideración (a modo de desviación) carece manifiestamente de fundamento y no merece mayor examen.

## **2. Algunas consideraciones normativas y jurisprudenciales de alcance general sobre aquellos principios del derecho administrativo sancionador en liza: la tipicidad, la culpabilidad y la presunción de inocencia y el derecho a la prueba, y la proporcionalidad de las sanciones.**

Sin perjuicio de lo que se dirá más abajo acerca de las cuestiones formales y procedimentales controvertidas, que se examinarán en primer lugar, no está de más traer en lo concerniente a las cuestiones materiales y sustantivas algunas consideraciones normativas y jurisprudenciales de carácter general sobre los principios del derecho administrativo sancionador en liza, esto es, la tipicidad, la culpabilidad y la presunción de inocencia y el derecho a la prueba, también la proporcionalidad de las sanciones.

No cabe duda alguna de que los actos administrativos de la naturaleza de los recurridos en instancia, sancionadores o disciplinarios, que expresan el ejercicio de una potestad administrativa reglada y no discrecional, aún mediante la utilización de conceptos jurídicos indeterminados que no significa indeterminables, necesariamente han de ser motivados con suficiencia y sin que sean bastante para ello meras referencias genéricas o estereotipadas a las disposiciones generales aplicables sin atención a las circunstancias concretas del caso de que se trate. Ello, por cuanto que es jurisprudencia reiterada la de que la motivación de los actos administrativos es precisamente la que permite comprobar en cada caso que la actuación de la administración pública sirve con objetividad a los intereses generales ( artículo 103.1 de la Constitución española) y se adecua al cumplimiento de los fines que la señala el ordenamiento jurídico. En supuestos como el de autos, ha de examinarse por el órgano judicial llamado a resolver si tanto la resultancia fáctica del caso concreto como los fundamentos jurídicos del acto administrativo sancionador o disciplinario recurrido en lo concerniente a los llamados elementos objetivo y subjetivo aparecen expresados suficientemente en la resolución sancionadora, especialmente aquí en los términos de la controversia suscitada en alzada por las partes apelante y apelada ante este Tribunal Superior de Justicia los principios de tipicidad, culpabilidad y presunción de inocencia.

De entrada, procede destacar la importancia capital que, sin duda, tiene en materia sancionadora administrativa en el marco del Estado social y democrático de derecho que proclama el artículo 1 de la Constitución, la debida efectividad del principio de tipicidad, cuya exigencia ciertamente deriva de nuestro ordenamiento administrativo sancionador, como manifestación ésta de las garantías formal y material que se contienen en el principio constitucional de legalidad sancionadora ex artículo 25.1 de la Constitución. Se inscribe sin duda alguna la actuación sancionadora en el ejercicio legítimo por parte de la administración local demandada de la correspondiente potestad sancionadora, de manera que es manifiesta la total cobertura normativa a dicha potestad sancionadora de la administración 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 precitado artículo 25 de la Constitución ( sentencia del Tribunal Constitucional 34/1996, de 11 de marzo), ha sido ya destacado desde antiguo por la jurisprudencia constitucional en relación con 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 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 lejana 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 ya bien consolidada la que enseña que en el ejercicio de su potestad administrativa sancionadora la administración sancionadora actuante no responde, propiamente, al ejercicio de una potestad administrativa de esencia o de tendencia discrecional sino predominantemente reglada para la aplicación a cada caso concreto del marco normativo sancionador preestablecido con carácter general en el ordenamiento jurídico sancionador aplicable, lo que comporta, ya de entrada, la exigencia de la necesaria adecuación y rigor en la calificación de los hechos imputados y en su incardinación puntual y adecuada subsunción en el tipo infractor legalmente definido para su corrección, de tal forma que lo contrario, ciertamente, resultaría determinante de violación del derecho fundamental subjetivo ya apuntado y a todos reconocido por el vigente texto constitucional ex artículo 25.1 de la Constitución ( sentencias 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 una eventual actuación administrativa sancionadora infractora del mismo en el vicio de nulidad de pleno derecho hoy previsto por el artículo 47.1. a) de la Ley 39/2015 .

Siempre resulta exigible a la administración sancionadora actuante una suficiente prueba de cargo capaz de destruir por sí misma la presunción constitucional de inocencia inicial que, sin duda, protege a todo inculpado en un procedimiento administrativo sancionador, por derivación directa del principio-derecho fundamental subjetivo a la presunción constitucional de inocencia, que reconoce a todos el artículo 24.2 de la Constitución española y que, como es sabido, resulta aplicable no sólo en el ámbito del derecho penal sino también en el derecho administrativo sancionador (desde las tempranas sentencias del Tribunal Constitucional de 30 de enero y 18/1981, de 8 de junio, seguidas entre otras muchas más por las sentencias del Tribunal Constitucional 212/1990 y 246/1991), dada la común naturaleza punitiva de ambos ordenamientos penal y administrativo sancionador ( sentencia 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, también de los sancionadores, tenga otra consecuencia jurídica más que la de invertir *per se* la carga impugnatoria del acto dictado con objeto de destruir así dicha presunción legal *iuris tantum*, lo que ciertamente corresponde en nuestro sistema jurídico administrativo al inculpado, pero sin que ello traslade también al mismo, impropriamente y de rondón, la carga de la prueba de su inocencia o de la no comisión de los hechos infractores imputados, carga probatoria ésta de la acusación que corresponde siempre levantar a la propia administración sancionadora actuante, so pena de exigir de lo contrario al inculpado auténtica *probatio diabolica* de inocencia por hechos negativos, exigencia terminantemente prohibida por nuestro sistema jurídico, según tiene reconocido desde su más temprana jurisprudencia la doctrina constitucional antes citada por la necesaria aplicación analógica, aunque matizada, también en el ámbito sancionador administrativo de los mismos principios inspiradores del derecho penal por la coincidente naturaleza punitiva de ambos derechos (penal y administrativo sancionador), al ser ambos manifestación del mismo *ius puniendi* estatal.

Como es sabido, el Tribunal Constitucional tiene declarado que el derecho a la prueba previsto en el artículo 24.2 de la Constitución es un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador establecer las normas reguladoras de su ejercicio en cada orden jurisdiccional ( sentencia del Tribunal Constitucional número 126/2011, de 18 de julio). Por lo tanto, para entenderlo vulnerado será preciso que la prueba no admitida, o no practicada, se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecido, sin que este derecho faculte para exigir la admisión de todas las pruebas propuestas, sino sólo de aquéllas que sean pertinentes y



relevantes para la resolución del caso ( sentencias del Tribunal Constitucional 44/1984, 147/1987 y 233/1992). Esto es, además de la formulación en tiempo y forma de la proposición de la prueba resulta necesaria que la misma merezca la calificación de pertinente. El derecho fundamental a utilizar los medios de prueba como inseparable del derecho mismo a la defensa no se configura como un derecho absoluto e incondicionado a que se practiquen todas las pruebas propuestas por las partes. Para que se produzca la violación del derecho fundamental resulta precisa la concurrencia de dos circunstancias: por un lado, la denegación o la inejecución de las pruebas han de ser imputables al órgano judicial ( sentencias del Tribunal Constitucional números 1/1996, de 15 de enero, 70/2002, de 3 de abril: o en su caso a la Administración que impone la sanción administrativa); y, por otro, la prueba denegada o no practicada ha de resultar decisiva en términos de defensa, debiendo justificar el recurrente en su demanda la indefensión sufrida ( sentencias del Tribunal Constitucional números 217/1998, de 16 de noviembre, y 219/1998, de 16 de noviembre).

En cuanto al derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, ex artículo 24.2 de la Constitución, tiene dicho esta Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por ejemplo en sentencia número 784/2018, de 20 de diciembre, dictada en el recurso de apelación número 100/2018, fundamento de derecho cuarto:

"3. En cuanto al derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, es doctrina reiterada de este Tribunal que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al tratarse del ámbito del Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado. Y en concreto, en lo que a medios de prueba se refiere, este Tribunal ha reconocido que, pese a no ser enteramente aplicable el art. 24.2 a los procedimientos administrativos sancionadores, el derecho del expedientado a utilizar pruebas para su defensa tiene relevancia constitucional ( SSTC 2/1987, 190/1987 y 192/1987), si bien ha declarado también que ni siquiera en el proceso penal, donde sería plenamente aplicable el precepto citado, existe un derecho absoluto e incondicionado al uso de todos los medios de prueba ( SSTC 2/1987 y 22/1990). Lo que del art. 24.2 de la Constitución nace para el administrado, sujeto a un expediente sancionador, no es el derecho a que se practiquen todas aquellas pruebas que tenga a bien proponer, sino tan sólo las que sean pertinentes o necesarias ( STC 192/1987), ya que - como también ha declarado este Tribunal- sólo tiene relevancia constitucional por provocar indefensión la denegación de pruebas que, siendo solicitadas en el momento y la forma oportunas, no resultase razonable y privase al solicitante de hechos decisivos para su pretensión ( STC 149/1987). Todo lo cual significa que no se produce una indefensión de relevancia constitucional cuando la inadmisión de una prueba se ha producido debidamente en aplicación estricta de normas legales cuya constitucionalidad no se pone en duda, ni tampoco cuando las irregularidades procesales que se hayan podido producir en la inadmisión de alguna prueba no han llegado a causar un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa. ( TC S 212/1990)".

Al respecto, por ejemplo, también de esta Sala y Sección la sentencia número 5264/2021, de 30 de diciembre, dictada en el recurso de apelación número 1187/2020 (registrado en la Sección con el número 176/2020), fundamento de derecho tercero. Y por lo que concierne a la revisión en apelación de la prueba practicada en instancia, puede traerse por ejemplo lo dicho por esta Sala y Sección en sentencia número 232/2017, de 29 de marzo, dictada en el recurso de apelación número 270/2016, en su fundamento de derecho cuarto (se reproduce en parte):

"CUARTO- (...) Por lo que se refiere a la alegación de error en la valoración de la prueba que se realiza por la parte apelante hay que decir que las normas jurídicas sobre la apreciación de la prueba que rigen el proceso contencioso administrativo son las mismas que rigen el proceso civil; se admite el principio de la prueba libre, pero con las excepciones en las que nuestra legislación sigue el principio de la prueba legal, si bien hay que precisar que en estos supuestos el Tribunal Supremo va atenuando el principio recogido en la legislación procesal civil a través de una jurisprudencia progresiva.

En todo caso cualquiera que sea el valor preferente que a alguna de las pruebas deba concedérsele, esta no puede llegar al extremo de considerarse en su individual contemplación como provista de forma vinculante para el órgano decisor, pues éste se encuentra dotado de una facultad de apreciación o libertad de juicio solamente limitada por las reglas de la sana crítica ( STS de 6 de octubre de 1989).

La prueba practicada ante el Juez de instancia valorada conjuntamente y con el contenido del expediente administrativo ha de ser la base de su convicción para dictar la sentencia pues las normas sobre valoración de la prueba admiten un amplio margen de discrecionalidad ya que la apreciación es, en principio, libre aunque siempre sujeta a las reglas de la lógica y por ello sólo en el caso de que incurra el Juzgador en errores notorios podrán ser revisadas en apelación.

Concretamente en las pruebas testifical y documental privada domina el principio de la prueba libre de tal forma que una vez practicadas de acuerdo con las prescripciones legales, han de ser valoradas por el juzgador,



ya que la ley permite que a través de ella se forme libremente convencimiento ( STS 3 de mayo de 1990). Y sólo excepcionalmente puede admitirse su revisión cuando se afecta al derecho de tutela judicial efectiva por incurrir aquel en error patente, arbitrariedad o irracionalidad o bien cuando contradiga las reglas de la sana crítica, que, si bien no están catalogadas, ni son susceptibles de tal enunciación, sin embargo, se entienden violadas cuando se sigue un criterio contrario a los dictados de la lógica o del raciocinio humano.

En resumen, puede afirmarse que, si bien puede recurrirse la valoración de la prueba efectuada por el juzgador de instancia, las pretensiones del recurrente sólo pueden prosperar cuando se acredite que en su apreciación la juez "a quo" ha llegado a conclusiones absurdas o arbitrarias, bien por haberlas obtenido sin relación lógica aparente con los medios de prueba, bien por haber incurrido en manifiestas contradicciones u omisiones".

Como es sabido, el Tribunal Constitucional tiene declarado que el derecho a la prueba previsto en el artículo 24.2 de la Constitución es un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador establecer las normas reguladoras de su ejercicio en cada orden jurisdiccional ( sentencia del Tribunal Constitucional número 126/2011, de 18 de julio). Por lo tanto, para entenderlo vulnerado será preciso que la prueba no admitida, o no practicada, se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecido, sin que este derecho faculte para exigir la admisión de todas las pruebas propuestas, sino sólo de aquéllas que sean pertinentes y relevantes para la resolución del caso ( sentencias del Tribunal Constitucional 44/1984, 147/1987 y 233/1992). Esto es, además de la formulación en tiempo y forma de la proposición de la prueba resulta necesaria que la misma merezca la calificación de pertinente. El derecho fundamental a utilizar los medios de prueba como inseparable del derecho mismo a la defensa no se configura como un derecho absoluto e incondicionado a que se practiquen todas las pruebas propuestas por las partes. Para que se produzca la violación del derecho fundamental resulta precisa la concurrencia de dos circunstancias: por un lado, la denegación o la inejecución de las pruebas han de ser imputables al órgano judicial ( sentencias del Tribunal Constitucional números 1/1996, de 15 de enero, 70/2002, de 3 de abril: o en su caso a la Administración que impone la sanción administrativa); y, por otro, la prueba denegada o no practicada ha de resultar decisiva en términos de defensa, debiendo justificar el recurrente en su demanda la indefensión sufrida ( sentencias del Tribunal Constitucional números 217/1998, de 16 de noviembre, y 219/1998, de 16 de noviembre).

En lo relativo al principio de culpabilidad o de responsabilidad en materia sancionadora administrativa, éste, ciertamente, descarta por completo cualquier eventual pretensión administrativa de deducir responsabilidad sancionadora meramente objetiva o sin culpa (así, sentencias del Tribunal Constitucional 15/1999, de 4 de julio, 76/1990, de 26 de abril, y 246/1991, de 19 de diciembre) y exige siempre, por el contrario, que la acción u omisión calificadas como infracción o ilícito administrativo sea en todo caso imputable a su autor a título de dolo o imprudencia, de negligencia o ignorancia inexcusable, aun a título de simple inobservancia. Culpabilidad que debe aparecer ya suficientemente fundada y motivada en el propio acuerdo o resolución administrativa sancionadora, lo que no queda acreditado con la mera remisión a la conducta infractora tipificada por la norma tributaria aplicable o la mera reproducción de fórmulas estereotipadas para justificar la culpabilidad del sujeto infractor y cuyo eventual defecto no puede ser tampoco subsanado *a posteriori* por la resolución de este orden jurisdiccional, conforme a una ya consolidada jurisprudencia contencioso-administrativa.

Por último, acerca del principio de proporcionalidad, por ejemplo, tiene dicho esta Sala y Sección en sentencia número 856/2016, de 15 de diciembre, dictada en el recurso número 50/2015, fundamento de derecho cuarto (se reproduce en parte):

"CUARTO- A continuación, procede el análisis del principio de proporcionalidad, es decir, la perfecta adecuación entre la infracción atribuida y la sanción impuesta al funcionario. (...)

Como hemos dicho en nuestra Sentencia de 7 de junio de 2016, recurso 12/2015:

"Por otra parte, el principio de proporcionalidad constituye un principio general del Derecho público que sostiene la exigencia de que cualquier actuación de los poderes públicos licitadora o restrictiva de derechos responda a los criterios de necesidad y adecuación al fin perseguido. Es una acepción más estricta, representa la existencia de una "debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada" (art. 131.3 LRJPAC), que puede contemplarse en su vertiente normativa o en su vertiente aplicativa por la Administración o los Tribunales; siendo, un mecanismo de control tanto de la actuación del legislador -vertiente normativa- aun cuando el propio TC, S 65/86, reconoce la dificultad salvo que la norma contenga márgenes de discrecionalidad tan amplios que dieran lugar a la aplicación de sanciones muy diversas, incompatibles con la seguridad jurídica; en cambio, en su vertiente aplicativa, el principio de proporcionalidad ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria; la STS de 11 de junio de 1992 establece que:



"Con reiteración viene manteniendo la procedencia de concretar las sanciones administrativas en contemplación de la infracción cometida, graduándolas con el adecuado criterio de proporcionalidad ínsito en los principios ordenadores del Derecho sancionador, sopesando a tal fin las circunstancias concurrentes en el hecho constitutivo de la infracción sancionada, correspondiendo a la actividad jurisdiccional, como se dice en la Sentencia de 26 de septiembre de 1990 no sólo la facultad de subsumir la conducta del infractor en un determinado tipo legal, sino también adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso, se trata de la aplicación de criterios jurídicos plasmados en la norma escrita e inferible de principios informadores del ordenamiento jurídico sancionador, como son los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción".

El artículo 131 de la Ley 30/92, regula tal principio como uno de los informadores de la potestad sancionadora de la Administración, tanto en su vertiente normativa como aplicativa, estableciendo en ésta última que se tendrá en cuenta la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia.

En el presente caso (...)

Respecto de la discrecionalidad de la Administración en la graduación de la sanción, procede tener en cuenta los siguientes criterios jurisprudenciales

Si bien la Administración puede usar de una cierta discrecionalidad en la graduación de la sanción para acomodarla al conjunto de circunstancias concurrentes en la infracción, no es menos cierto que el principio de proporcionalidad de la sanción se halla sometido al control jurisdiccional.

La discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción.".

### **3. Sobre las cuestiones controvertidas procedimentales o formales concernientes a la competencia del órgano, la caducidad del expediente disciplinario y la autorización de la administración local para el nombramiento de Instructor.**

#### **3.1.- Sobre la competencia del órgano que dicta la resolución de imposición de la sanción disciplinaria.**

En las alegaciones segunda a novena del recurso de apelación, las que contienen las críticas a la sentencia de instancia, en realidad no aparece censura alguna a la respuesta dada por el Juzgado a ese motivo central del recurso contencioso-administrativo, aunque al formular en esta alzada la alegación "Primera.- Del contenido de la sentencia a quo", apartado "3. La Sentencia argumenta sobre el motivo de impugnación referido a la incompetencia manifiesta del órgano actuante para desestimarlo (fundamento tercero)", insiste en la concurrencia de la causa de nulidad del artículo 47.1. a) de la Ley 39/2015. En cualquier caso, dicha cuestión integra también el debate en esta alzada si se tiene en cuenta la oposición al recurso de apelación tanto de la Generalitat de Catalunya (alegación "4. Resolució dictada per òrgan competent. Compliment dels requisits de l'art. 25 de la Llei 40/2015") como del Ayuntamiento de Vila-seca (alegación "Segunda.- La competencia de la Direcció General d'Administració Local para el ejercicio de la potestad disciplinaria de los funcionarios de la escala de funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional (FHAHN)" -"1. El sistema de fuentes de la potestad disciplinaria y las competencias de la Generalitat de Catalunya". "2. El nuevo régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional y las competencias de la DGAL"-).

La sentencia, a través de su fundamento de derecho tercero (arriba reproducido), desestima acertadamente el motivo del recurso. En efecto, la competencia del órgano autonómico que incoa y resuelve el expediente disciplinario de autos con imposición de sanción de destitución por 12 meses prevista en el artículo 64. b) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, por la comisión de las faltas graves del artículo 116. a) y s) del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, viene dispuesta y determinada por el artículo 92. bis), apartados 10. b) y 11. b) de la Ley 7/1985, de 2



abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre ("Artículo 92 bis. Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional". "10. Son órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes": "b) La Comunidad Autónoma respecto a funcionarios de corporaciones locales en su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal". "11. Son órganos competentes para la imposición de sanciones disciplinarias a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes": "b) La Comunidad Autónoma, cuando se trate de imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución, no comprendidas en el párrafo anterior" (se refiere a faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal), y los artículos 61.1. b) y 62.1. b) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional ("Artículo 61. Órganos competentes para la incoación". "1. Son órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios de carrera de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes": "b) La Comunidad Autónoma respecto a funcionarios de Corporaciones Locales en su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal". "Artículo 62. Órganos competentes para la imposición de sanciones". "1. Son órganos competentes para la imposición de sanciones disciplinarias a los funcionarios de carrera de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes": "b) La Comunidad Autónoma, cuando se trate de imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución, no comprendidas en el párrafo anterior"). Y en la Comunidad Autónoma de Cataluña, el órgano que asume las competencias en materia de personal de la Administración Local atribuidas a la Generalitat es la Dirección General de Administración Local, a tenor de la normativa autonómica sobre estructuración de los Departamentos de la Generalitat que se citan en la resolución sancionadora (fundamento de derecho primero) y la sentencia. Lo que contrariamente a lo sustentado por la parte actora no atenta contra el principio de legalidad del artículo 25, apartado 1, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ("Artículo 25. Principio de legalidad". "1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril"), habida cuenta de aquella competencia atribuida ex lege a la Comunidad Autónoma, ex artículo 92. bis), apartados 10. b) y 11. b) de la Ley 7/1985, tampoco vulnera el apartado 2 de dicho artículo 25 de la Ley 40/2015 ("2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario"), por razón de la normativa autonómica antes dicha.

### 3.2.- Sobre la caducidad del expediente disciplinario.

Articula la parte apelante como crítica al fundamento de derecho quinto de la resolución judicial la alegación consistente en la "Invalidez de la sentencia a quo por desestimar la impugnación del acto recurrido en instancia referida a la caducidad del procedimiento disciplinario que concurre en este caso y determina la nulidad del acto que impuso la sanción disciplinaria". A lo que se opone la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Vila-seca en sus alegaciones "5. Inexistència de caducitat" y "Tercera.- La caducidad del expediente disciplinario".

La incoación del expediente disciplinario es de fecha 1 de febrero de 2019 y la notificación de la resolución de imposición de la sanción es de fecha 27 de agosto de 2019. Aproximadamente una semana antes de finalizar el plazo máximo de duración del procedimiento (finía el 1 de agosto de 2019), se acuerda una prórroga expresa del plazo en dos meses más, plazo que no se agota al haberse notificado la resolución sancionadora de 23 de agosto de 2019, como se dijo, el 27 de agosto de 2019.

La sentencia sostiene en su fundamento de derecho quinto que la solicitud de prórroga o ampliación del plazo "fue provocado por el ánimo dilatorio del Sr. Luis María o sea la ampliación fue motivada y circunstanciada a conducta del propio recurrente". Y ello "porque petitionado por el Sr. Luis María que las notificaciones se hicieran en su correo electrónico, se le notificó el 4 de Julio el trámite de vista, accediendo a la notificación el día 14 de Julio, diez días precisó y utilizó el recurrente y a partir de esa fecha se inició el cómputo de diez días (ya consumidos) que comportó que las notificaciones al Sr. Luis María y los trámites correspondientes se alargaran, quedando los plazos muy ajustados". Frente a ello se alza la parte actora apelante que considera la ausencia de fundamentación, objetiva y razonable, por las razones siguientes: a) en todos los procedimientos el legislador incluye los tiempos de práctica de las notificaciones dentro del plazo máximo para dictar resolución expresa; b) la notificación electrónica en el plazo de diez días concernida se practica conforme a lo dispuesto en la normativa legal que disciplina dicho medio de notificación; c) no se justifica por la juzgadora que la notificación electrónica en plazo constituya una paralización del procedimiento imputable al interesado, esto



es, no hay justificación del comportamiento dilatorio; d) de entenderse incorrecto o indebido el plazo de diez días en recoger la notificación, la ampliación del plazo podía acordarse por ese plazo pero no en dos meses; en cualquier caso, computando los diez días en cuestión la resolución sancionadora se dicta cuando ya había transcurrido el plazo máximo fijado en la ley.

A tenor del Decreto 243/1995, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la Generalitat de Catalunya: "Artículo 51. Ampliación de plazos". "2. todo caso, la duración máxima del expediente no podrá ser superior a seis meses, salvo que el instructor justifique una prórroga expresa o haya una conducta dilatoria del inculpado".

Por ejemplo, tiene dicho esta Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia número 486/2018, de 17 de julio, dictada en el recurso de apelación número 356/2017, fundamento de derecho tercero:

"TERCERO.- El primer motivo descansa en que la Sentencia de instancia infringe el art. 51.2 del Decreto 243/1995, de 27 de julio, precepto que según el recurrente ha sido interpretado contrariamente a la doctrina sentada en nuestra Sentencia, de 10 de marzo de 2015, en relación con el órgano competente y motivación de la prórroga del expediente disciplinario.

El apelante afirma que la Sentencia significa que existe una doctrina vacilante, pero sin citar ninguna Sentencia, lo que le causa indefensión, máxime cuando no existe tal doctrina vacilante pues de todas las sentencias de contraste se extraen tres motivos por los que la prórroga de los seis meses ha de reputarse inválida cuando: (i) La prórroga no está suficientemente motivada; (ii) Se acuerda directamente por el instructor sin acuerdo expreso posterior del órgano competente y (iii) Se acuerda la prórroga directamente por el órgano competente para resolverla sin que, previamente, haya sido solicitada y justificada por el instructor.

Invoca el art. 118 del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, que establece los principios del procedimiento disciplinario y órganos competentes para la imposición de las sanciones. En su apartado 1º establece que el procedimiento para determinar la responsabilidad disciplinaria y la imposición de sanciones, caso que procedan, "se establecerá por reglamento, el cual debe garantizar los principios de legalidad, contradicción, audiencia, presunción de inocencia y proporcionalidad" así como que se "dé cuenta de los expedientes disciplinarios a los órganos de representación colectiva". Por lo demás, la duración máxima del expediente es de seis meses, salvo que la Administración justifique una prórroga expresa o exista conducta dilatoria del inculpado.

En este caso, la Instructora acordó ampliar en 3 meses el plazo para resolver el expediente disciplinario, al amparo del art. 51 del Decreto 243/1995, de 27 de junio.

Conforme a este precepto, "cualquiera de los plazos establecidos en este capítulo puede ser ampliado por el instructor siempre que exista causa justificada y que así se haga constar en el expediente" (apartado 1º).

Además, en "todo caso, la duración máxima del expediente no podrá ser superior a seis meses, salvo que el instructor justifique una prórroga expresa o haya una conducta dilatoria del inculpado" (apartado 2º).

Se constata en el expediente administrativo que el expediente disciplinario se incoó el 7 de abril de 2016 (folio 3 del EA), por lo que el plazo máximo para resolver de 6 meses finía el 7 de octubre de 2016.

Algo más de dos meses antes de finalizar, el 3 de agosto de 2016 se acordó la prórroga del plazo en 3 meses más. Esta prórroga extendía el procedimiento hasta el 7 de enero de 2017. Aunque no tenga relevancia a los efectos que ahora se examina, este plazo no se agotó pues se notificó la Resolución sancionadora el 30 de noviembre de 2016.

Aunque ciertamente ha podido existir cierta confusión respecto a la determinación del órgano competente para acordar la prórroga, conforme a lo previsto en el art. 51.1 del Decreto citado, la competencia para ampliar el plazo en este caso corresponde al Instructor del expediente disciplinario, que fue quien la acordó en este caso.

No obstante, la Administración no puede acordar la prórroga libremente, sino que es preciso que el Instructor valore y justifique la prórroga. También es necesario que sea proporcionada a la actuación a llevar a cabo.

Se trae a colación nuestra Sentencia nº 452/2014, de 20/06/2104 (rollo de apelación 250/2013) que, a su vez, acoge los razonamientos de otra Sentencia anterior, la num. 1360/2010, de 7 de diciembre de 2010 (rollo de apelación 11/2009). El caso examinado en la primera de ellas se circunscribía al ámbito del Institut Català de la Salut y lo que se cuestionaba era el alcance del art. 50 del Decreto 243/1995, de 27 de junio, por lo que su doctrina no es aplicable.



En la Sentencia anterior, de 7 de diciembre de 2010, decíamos que " En el presente caso, se ha superado el plazo máximo de seis meses que preceptivamente limita, por imperativo legal, el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, pues la prórroga que se alude en el recurso de apelación fue acordada por la Sra. Directora de Recursos Humanos y no por el instructor del expediente disciplinario " .

Por lo demás, la STS núm.1869/2016 de 20 de julio, también invocada, confirmó la nuestra núm. 197/2015 de 10 de marzo, pero sin entrar a examinar el derecho autonómico.

Por último, en el caso examinado en la STSJ de Cataluña, de 10 de marzo de 2015 , se habían acordado dos prórrogas, una por el Instructor del expediente y otra por el Secretario General del Departamento.

En orden a la posibilidad de ampliar los plazos, el art. 49 de la Ley 30/1992 prevé dicha ampliación de plazos, de oficio o a petición de parte, siempre que "no exceda de la mitad de los mismos y cuando las circunstancias lo aconsejen y con ello no se perjudiquen derechos de tercero". Este acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados.

En el apartado 3º del mismo precepto dispone que tanto "la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido". Por lo demás, los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación "no serán susceptibles de recursos", dado que tienen la naturaleza de actos de trámite aunque si puede revisarse su legalidad junto con la resolución que ponga fin al expediente.

En definitiva, clarificando esta cuestión competencial, es evidente que el tenor literal del art. 51.1 del Decreto 243/1995, de 27 de junio, atribuye la competencia para acordar la ampliación de los plazos al instructor del expediente disciplinario. No obstante, tal prórroga solo podrá acordarse (i) cuando exista causa justificada; (ii) así se haga constar en el expediente y (iii) respete lo dispuesto en las leyes de procedimiento aplicables (en este caso el art. 49 de la Ley 30/1992)".

Procede examinar si la prórroga está justificada, pues de no ser así habría caducado el plazo al dictarse la resolución sancionadora. El acuerdo de ampliación es de 25 de julio de 2019 cuando apenas faltaba una semana para finalizar el plazo de seis meses, como se dijo el 1 de agosto de 2019. Consta en las actuaciones la diligencia de 24 de julio de 2019 del Instructor del expediente disciplinario, folios 3.638 y 3.639 del expediente administrativo, que contiene la motivación que seguidamente se reproduce:

"Incoat expedient disciplinari, per resolució de la directora general d'Administració Local de l'Administració de la Generalitat de Catalunya de data 1.02.2019, al Sr. Luis María , interventor de l'Ajuntament de Vila - seca, funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, del qual en soc instructor i de conformitat amb l'article 51 del Decret 243/1995, de 27 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, segons el qual la durada màxima de l'expedient no podrà ser superior a sis mesos, llevat que l'instructor justifiqui una prorrogada expressa, per la qual cosa sol·licito una prorrogada de dos mesos de l'expedient disciplinari pels següents motius:

- En data 5.02.2019 se'm va notificar la resolució d'incoació d'expedient disciplinari al Sr. Luis María , essent nomenat instructor del mateix. Per diligència de 8.02.2019 es va citar a declarar al Sr. Luis María , havent pres declaració al Sr. Luis María en dates 5 i 11 de març, dates consensuades amb el Sr. Luis María per tal que pogués aportar documentació a les declaracions. En data 21.02.2019 vaig prendre declaració a 8 persones de l'Ajuntament de Vila -seca. Per diligència d'1.03.2019 vaig sol·licitar prorrogada per la formulació del plec de càrrecs, prorrogada concedida per la directora general d'Administració Local per escrit de 4.03.2019.

- Aquest instructor per millor proveir va sol·licitar en data 20.03.2019 parer de la Interventora de la Generalitat, donant resposta la Sra. Interventora en data 4.04.2019, en la qual suggereix adreçar la consulta a un òrgan de control intern de la funció interventora de l'Administració Local. Tot seguit, en data 12.04.2019, l'instructor va sol·licitar informe al Gabinet Jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, havent emès informe després d'una sol·licitud d'ampliació de termini, el Gabinet Jurídic, en data 15.05.2019, formulant l'instructor el corresponent plec de càrrecs en data 24.05.2019, el qual va ser notificat per enotum en aquesta mateixa data. El Sr. Luis María va accedir a la notificació en data 3.06.2019. Per tant, el temps transcorregut entre la data de la sol·licitud d'informe (per diligència de 20.03.2019) fins la formalització de l'informe del Gabinet Jurídic (en data 15.05.2019), que va endarrerir el procediment quasi bé dos mesos, i el fet que la notificació per enotum fos oberta deu dies després de la notificació, produeix una dilació dels tràmits.

- En data 6.06.2019 es va notificar la còpia de l'expedient disciplinari sol·licitada pel Sr Luis María el 3.06.2019, al procurador Jaume Gassó i Espinosa, el qual va aportar escriptura de poders, per la qual el Sr. Luis María , va atorgar poders a favor de determinats procuradors, per tal, d'entre d'altres, rebre notificacions. D'acord amb això, es va notificar en data 18.06.2019 al procurador l'admissió de la prova pericial sol·licitada pel Sr. Luis María . Per escrit del Sr. Luis María de data 26.06.2019, es demana que les notificacions es facin en el seu



correu electrònic. Havent estat notificat per enotum en data 4.07.2019, el tràmit de vista de l'expedient, l'accés per part del Sr. Luis María es va produir en data 14.07.2019, deu dies després de cursada la notificació, i a partir d'aquesta data s'inicia el còmput de deu dies per formular al·legacions, cosa que comporta que les notificacions al Sr. Luis María i els tràmits corresponents s'allarguin, quedant els terminis molt ajustats en el present expedient disciplinari.

Per tot l'exposat, aquest instructor sol·licita a la directora general d'Administració Local, la prorroga expressa de dos mesos de l'expedient disciplinari, tenint en compte que en el supòsit que la prorroga no es consideri adient, es pot iniciar un nou procediment disciplinari pels mateixos fets atenent al fet que no han prescrit".

En respuesta a dicha solicitud del Instructor se dicta acuerdo de 25 de julio de 2019 por la Directora General de Administración Local, notificada al actor en fecha 26 de julio de 2019:

"Vista la vostra sol·licitud de prorroga en la instrucció de l'expedient disciplinari incoat al Sr. Luis María , interventor de l'Ajuntament de Vila - seca, funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, per Resolució del passat 1 de febrer, i de conformitat amb l'article 51.2 del Decret 243/1995, de 27 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i vista la vostra justificació accepto la prorroga sol·licitada de dos mesos".

Ciertamente, hay valoración y justificación de la prórroga, además resulta proporcionada si se atiende a las actuaciones descritas. Así, en aquella diligencia del Instructor se describen algunas pruebas practicadas, de entre ellas la declaración del expedientado que se alarga en el tiempo en diferentes fechas consensuadas con la Instrucción para la aportación por aquél de documentación. También se refieren las solicitudes de informe a la Interventora de la Generalitat y al Gabinete Jurídico de la Generalitat, lo que comporta el empleo de un período temporal amplio, amén de la conducta del expedientado que cambia hasta tres veces el medio de notificación y apura los diez días del plazo de las notificaciones en dos ocasiones.

Esto es, en el planteamiento del Instructor trasluce la complejidad objetiva de la tramitación del expediente disciplinario (aunque no lo diga expresamente, el volumen de las actuaciones es considerable, con varios miles de folios -aquella diligencia figura en los folios 3.638 y 3.639 del expediente administrativo-), también la conducta del expedientado en cuanto apura al máximo los plazos de notificación, lo que repercute desde luego en los tiempos de tramitación. La sentencia de instancia parece quedarse exclusivamente en lo que denomina "ánimo dilatorio" del expedientado. En definitiva y en cualquier caso, como se anticipó, entiende la Sala que la adopción del acuerdo de ampliación o prórroga del plazo resulta razonablemente motivada y justificada, también proporcionada atendidos los tiempos empleados en las actuaciones practicadas en un expediente que se presenta en su instrucción como complejo y transcurridos también por mor de la actuación del propio expedientado en cuanto agota hasta el final los plazos de notificación. Por supuesto que esto último no es disconforme a Derecho, pero es revelador de un hecho imputable a la propia voluntad del expedientado, con incidencia en el plazo máximo para dictar la resolución expresa. Por último, respecto de la complejidad objetiva en la tramitación del asunto como elemento que permite justificar la prórroga o ampliación del plazo para resolver (antiguo artículo 42.6 de la Ley 30/1992, actual artículo 23 de la Ley 39/2015), puede verse por ejemplo la sentencia de 13 de noviembre de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera), dictada en el recurso de casación número 4037/2010, fundamentos de derecho quinto y sexto.

### **3.3.- Sobre la omisión de trámite esencial del procedimiento (la autorización de la administración local)**

Como acontece con el motivo relativo a la competencia del órgano, tampoco a través de las alegaciones segunda a novena del recurso de apelación, que contienen las críticas a la sentencia de instancia, se formula reparo alguno a la solución dada por el Juzgado a ese motivo de nulidad radical aducido en el recurso contencioso-administrativo, aunque formula en esta alzada la alegación "Primera.- Del contenido de la sentencia a quo", apartado "4. La Sentencia recurrida incorpora las consideraciones sobre la invocada invalidez del acto recurrido por omisión de trámites esenciales". En cualquier caso, dicha cuestión parece integrar también el debate en esta alzada si se considera la oposición al recurso de apelación de la Generalitat de Catalunya, a través de la alegación "6. Inexistència d'omissió de tràmits essencials del procediment".

Dispone el artículo 67.4. d) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo , por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional: "Artículo 67. Trámites especiales para el ejercicio de la potestad disciplinaria". "4. En todo caso, la tramitación de los expedientes disciplinarios a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, tendrá las siguientes peculiaridades": "d) El órgano competente para acordar la incoación del procedimiento disciplinario, lo será también para nombrar instructor, y adoptar, mediante resolución motivada, medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer". "Antes de efectuar nombramiento de instructor, el órgano competente para la incoación del expediente disciplinario, de acuerdo



con lo dispuesto en este real decreto, solicitará la autorización de la Administración donde el funcionario correspondiente preste sus servicios".

La sentencia, a través de su fundamento de derecho cuarto (arriba reproducido), desestima el motivo del recurso. Significa que en el caso particular de autos esa autorización del artículo 67.4. d) del Real Decreto 128/2018 vendría implícita en la propia solicitud dirigida por el Ayuntamiento de Vila-seca a la Generalitat de Catalunya para incoar el expediente disciplinario, además de considerar como razona la resolución sancionadora (consideración jurídica segunda) que dicha autorización no resulta necesaria cuando el funcionario nombrado Instructor es de la misma Administración que el órgano que incoa el expediente disciplinario, lo que aquí se da.

En cualquier caso, no aprecia la Sala la omisión de trámite esencial del procedimiento, generadora de indefensión alguna en el expedientado.

#### **4.- Acerca del fondo del asunto: sobre los principios de la tipicidad, la culpabilidad, la presunción de inocencia y el derecho a la prueba, y la proporcionalidad de las sanciones.**

##### **4.1.- Introducción.**

Se han reproducido más arriba los fundamentos de derecho séptimo al a duodécimo de la sentencia que afrontan las cuestiones de fondo de la controversia. La sistemática de la resolución judicial es clara y congruente con las pretensiones y los motivos de la demanda. De entrada, en el fundamento de derecho séptimo vienen descritos los hechos considerados probados por la resolución sancionadora (la secuencia cronológica de los mismos en relación con los cuatro expedientes de facturas), también vienen expuestos los medios de prueba que se practican en las sedes administrativa y judicial y la valoración que le merece a la juzgadora algunos de esos medios probatorios. Seguidamente, a través de los fundamentos de derecho octavo y noveno, viene descrita la normativa legal y reglamentaria que disciplina la función de intervención y la normativa y actuaciones internas específicas del ayuntamiento concernido. Después en los fundamentos de derecho décimo y undécimo la sentencia examina y concluye la legalidad de la resolución sancionadora en lo concerniente a la comisión de las infracciones graves del artículo 116. s) y a) del Decreto Legislativo 1/1997. Finalmente, a través del fundamento de derecho duodécimo, la sentencia rechaza la alegada desproporción en la imposición por la administración de la sanción de destitución del funcionario.

Bien, aplicadas las más arriba expuestas en esta resolución judicial (fundamento de derecho tercero, apartado 2) determinaciones normativas y jurisprudenciales al supuesto particular que es aquí objeto de consideración en alzada, ya de entrada puede anticiparse la conclusión de que acierta el Juzgado a quo al sostener que en el caso particular resuelto queda suficientemente acreditada por la administración sancionadora la efectividad de las infracciones cometidas por el funcionario recurrente y sancionadas por la actuación recurrida, con la eficaz destrucción así en el caso de la presunción constitucional de inocencia al respecto reconocible de entrada a la persona interesada y sin que pueda efectuarse a la misma fundadamente ningún reproche de falta de taxatividad ni de tipicidad infractora de los hechos incardinados en las infracciones del artículo 116, apartados a) y s) del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, del tenor literal siguiente: "Artículo 116. Faltas graves". "Se consideran faltas graves": "a) El incumplimiento de las órdenes que provienen de los superiores y las autoridades que pueda afectar a la tarea del puesto de trabajo, dentro de los límites señalados en el artículo 108.2.b)" (precepto éste que dispone: "Artículo 108. Deberes del personal de la Generalidad". "2. En especial, el personal al servicio de la Generalidad deberá": "b) Cumplir estricta, imparcial y eficazmente las obligaciones propias de su puesto de trabajo, cumplir las órdenes recibidas y que se refieran al servicio, formulando, en su caso, las sugerencias que crea oportunas. Si las órdenes, a su juicio, fueran contrarias a la legalidad, podrá solicitar su confirmación por escrito, y recibida esta, comunicar inmediatamente por escrito la discrepancia al jefe superior, quien decidirá. En ningún caso se cumplirán órdenes que impliquen la comisión de delito") y "s) En general, el incumplimiento grave de los deberes y las obligaciones derivados de la función encomendada al funcionario" (en el mismo sentido, el artículo 4, apartados a) y s), del Decreto 243/1995, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya). Y con ello la imposición de la sanción de destitución, prevista en el artículo 64.1. b) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, a tenor del cual: "Artículo 64. Sanciones". "1. Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones": "b) Destitución, que implicará la pérdida del puesto de trabajo, con la prohibición de obtener destino en la misma Corporación en la que se cometieron las faltas que dieron lugar a la sanción, en el plazo que se fije, con el máximo de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años, para las faltas graves". Por lo que aquí más concierne y como se verá a continuación tampoco puede prosperar la alegada contravención del derecho a utilizar los medios de prueba para la defensa, tampoco de los principios



de culpabilidad o responsabilidad en la comisión de aquellas infracciones graves ni de la proporcionalidad en la imposición de la sanción de destitución con pérdida del puesto de trabajo por plazo de 12 meses.

Como se ha dicho, la sentencia de instancia no acoge los motivos de la demanda consistentes en lo más esencial en la vulneración de aquellos principios de la potestad sancionadora, los concernientes a la tipicidad, la culpabilidad o responsabilidad, la proporcionalidad, también los derechos constitucionales de la presunción de inocencia y a utilizar los medios de prueba para la defensa. En esta alzada, las censuras a la sentencia en lo concerniente al fondo del asunto pueden resumirse como sigue. 1) Incurrir en contradicciones e incoherencias internas: declara que no se encuentra vinculada por los dictámenes jurídicos aportados por la recurrente pero traslada a su propia fundamentación el informe jurídico del Gabinete Jurídico de la Generalitat. 2) La sentencia incurre en "invalidez" en lo que respecta a "la valoración de la prueba", tanto en lo concerniente a la inadmisibilidad de los dictámenes periciales de la parte actora por entender el carácter jurídico de los mismos y la no valoración de la testifical de la Tesorera del Ayuntamiento por tener recursos contra el consistorio, con lesión del derecho fundamental a emplear los medios de prueba pertinentes para la defensa. 3) Al confirmar la resolución sancionadora (infracción del artículo 116. s) del Decreto Legislativo 1/1997), la sentencia incurre en "invalidez" por inexistencia de infracción alguna de las obligaciones y deberes del Interventor al no darse desvalor alguno ni los requisitos de la comisión de la infracción, más concretamente, al no existir incumplimiento de las funciones propias de la intervención, a lo sumo una divergencia interpretativa fundada ("una mera discrepancia con respecto a la interpretación del alcance del cumplimiento de la función interventora") que excluye la responsabilidad disciplinaria, siendo que la sentencia adolece de motivación al limitarse a asumir y transcribir infundadamente el contenido del acto administrativo recurrido en lo concerniente a la imputada modificación del procedimiento, amén de la inexistencia de desvalor alguno susceptible de reproche disciplinario por ausencia de perjuicio derivado de la actuación interventora. 4) Al confirmar la resolución sancionadora ( artículo 116. a) del Decreto Legislativo 1/1997), la sentencia desconoce la autonomía e independencia funcional del cargo de Interventor y el principio de tipicidad infractora, habida cuenta de la inexistencia de desobediencia a orden alguna con encaje en el tipo infractor aplicado. 5) Al confirmar la sanción impuesta ( artículo 64.1. b) del Real Decreto 128/2018), la sentencia desconoce el principio de proporcionalidad, mereciendo a lo sumo las infracciones la calificación de leves.

Se examinan por ese mismo orden las críticas a la sentencia en los términos con que vienen rubricadas en el recurso de apelación.

#### **4.2.- Sobre la alegada "invalidez de la los pronunciamientos de la sentencia referidos a la valoración de las pruebas".**

De intensa puede calificarse la prueba practicada en el marco del expediente disciplinario y en sede judicial. Dichos medios de prueba se referencian en la sentencia de instancia, destacando en el marco del expediente disciplinario la declaración del Alcalde y documentación aportada consistente en dictamen jurídico y una denuncia puesta por 31 funcionarios contra el interventor; las declaraciones testificales del Primer Teniente de Alcalde y Concejal de Hacienda, la Vicesecretaria-interventora y Jefa del Área de Servicios a las Personas, el Jefe de Área de Servicios Territoriales y Planificación, el Jefe del Área de Gobernación y Régimen Interno, el Jefe del Área de Servicios Públicos, la Coordinadora adjunta a la Secretaría General, y el Secretario General; la documental consistente en informe del Gabinete Jurídico Central de la Generalitat de Catalunya; también las documentales propuestas por el Interventor consistentes en el informes y preguntas al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local. Y en sede judicial, la prueba testifical de la Tesorera municipal y los documentos consistentes en informes de funcionarios de administración local con habilitación nacional ( Jesús Manuel , Jose Ignacio y Justo ) y del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.

Las censuras a la sentencia no tienen la entidad suficiente para entender acreditada y justificada la aducida vulneración del derecho a la prueba, tampoco para sostener una errónea valoración judicial de las pruebas practicadas. En lo relativo a la testifical de la Tesorera municipal, la sentencia razona de forma motivada y suficiente sobre el interés de dicha funcionaria en el pleito, próximo al perseguido al actor y contrapuesto al Ayuntamiento, lo que se pone de manifiesto en la práctica de la prueba en la vista oral con las debidas garantías de contradicción y de inmediatez. Por lo que respecta a los dictámenes de diversos funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional y del Colegio correspondiente, admitidos como prueba documental, valora la juzgadora de instancia que los mismos, lejos de acreditar y documentar hechos relevantes en el marco de un proceso disciplinario, aportan conocimientos especializados, que encubren unas periciales jurídicas, de encargo y parciales, las cuales en cualquier caso como es harto sabido no resultan vinculantes en el enjuiciamiento de hechos en sede judicial. Con independencia de si aquellos informes o dictámenes son exclusivamente jurídicos y/o también expresan opiniones técnicas de otras disciplinas cercanas a las funciones propias de la Intervención, lo cierto es que los mismos, así lo entiende la Sala, sin



desmerecimiento alguno de su calidad técnica, no incorporan precisiones ajenas a lo jurídico susceptibles de valorar en la fijación o la depuración de la realidad fáctica acreditada por la Administración sancionadora y sobre cuya legalidad se pronuncia el Juzgado.

Para acabar, no incurre el órgano judicial a *quo* en las "contradicciones e incoherencias internas" denunciadas en el recurso de apelación, concretamente, en lo que ahora interesa, por el hecho de que el Juzgado en su fundamentación incorpore en algunos pasajes la motivación jurídica de la resolución sancionadora (que cita el informe del Gabinete Jurídico Central de la Generalitat, documento que figura en el expediente disciplinario, como también obran por ejemplo las respuestas dadas por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, valoradas asimismo por la resolución sancionadora), no en vano se trata ésta de una jurisdicción revisora, sin que pueda apreciarse una motivación judicial falta de rigor, tampoco que el Juzgado siga a pie juntillas sin más la posición de la administración ni que valore de forma de forma acrítica y sesgada las pruebas practicadas.

En definitiva, no se aprecia por la Sala una valoración judicial de las pruebas en la instancia que pueda reputarse errónea, arbitraria o manifiestamente inadecuada o equivocada, bien al contrario se trata el concernido en lo más esencial de un examen valorativo de los medios probatorios respetuoso con el estándar de valoración judicial de las pruebas que destaca la jurisprudencia constitucional y la ordinaria de la Sala Tercera del Tribunal Supremo acerca del artículo 24.2 de la Constitución. Es más, la prueba que obra en el expediente disciplinario constituye prueba de cargo suficiente para la acreditación de los hechos declarados probados en la resolución sancionadora, de ahí la no contravención desde esta perspectiva del derecho fundamental a la presunción de inocencia.

#### **4.3.- Sobre la aducida "Invalidez de la sentencia por no existir infracción alguna de las obligaciones y deberes del interventor ni concurre desvalor alguno ni los requisitos exigibles para la comisión de la infracción".**

Como se expuso, se trae en los fundamentos de derecho octavo y noveno de la sentencia la normativa legal y reglamentaria que disciplina la función de intervención así como la normativa y actuaciones específicas del ayuntamiento sobre el particular, que en el siguiente fundamento de derecho décimo considera el Juzgado para examinar la legalidad de la resolución sancionadora en lo concerniente a la acreditación de la comisión de la infracción grave del artículo 116. s) del Decreto Legislativo 1/1997, consistente en el incumplimiento grave de los deberes y las obligaciones derivados de la función encomendada al funcionario, concretamente, por grave y reiterado retraso en la intervención previa.

Las críticas a la sentencia en este punto no pueden desvirtuar el acierto de la resolución judicial, confirmatoria de la legalidad de la actuación administrativa disciplinaria. En efecto, la secuencia fáctica detalladamente descrita en la resolución sancionadora y en la sentencia en relación con los expedientes de facturas examinados (expedientes números NUM000, NUM001, NUM002 y NUM003, por importes de 1.090.920,343 euros, 1.664.170,36 euros, 902.123,06 euros y 465.974,28 euros, respectivamente) permite concluir a la luz de la normativa de aplicación la constatación del retraso reiterado en la intervención previa. No se está ante una divergencia interpretativa o una mera discrepancia con respecto a la interpretación del alcance del cumplimiento de la función interventora, con que la parte apelante actora fía el éxito de la tesis sostenida con insistencia de imputar la vulneración del principio de responsabilidad o de culpabilidad a la actuación sancionadora y con ello a la sentencia de instancia. Ésta ya se encarga de decir al inicio del fundamento de derecho octavo que es la propia parte actora la que introduce esa nota de complejidad técnico-jurídica, cuando en realidad no es tal complejidad a la luz de la normativa que disciplina la función interventora y los hechos acreditados en el marco del expediente disciplinario. En efecto, en el razonamiento de la sentencia que alberga fundamento de derecho décimo viene descrito el incumplimiento sistemático y reiterado por el Interventor del deber de fiscalización de las facturas, acreditado por la Administración en el expediente disciplinario. En esencia, más que una interpretación distinta de la normativa, la sanción es consecuencia de una actuación, intencionada, desde el mes de julio de 2018, que provoca una demora en la intervención previa de las facturas ya conformadas por los órganos gestores. El Interventor cambia de forma unilateral la tramitación de las facturas y las devuelve sin efectuar la intervención previa por motivos diferentes suspensivos no considerados como básicos, esenciales o adicionales en la normativa (particularmente, por lo que respecta al régimen de fiscalización previa limitada establecido por el plenario municipal en los ámbitos de personal, contratación y subvenciones). Persiste en su conducta invocando motivos distintos a los anteriores ya resueltas por discrepancia. Así, incluso habiéndose resuelto en el expediente número NUM000 por conformidad de acuerdo con el artículo 15.4 del Real Decreto 424/2017 por la Intervención General de la Generalitat que confirma el informe del Secretario General del Ayuntamiento indicando que existe incumplimiento del deber de intervención previa por parte de la Intervención, el actor persiste en su conducta en los expedientes números NUM001 y NUM002 devolviendo facturas por motivos ya resueltos en aquel expediente número NUM000, o en el expediente número NUM003 con devolución ahora de las facturas por motivo del órgano, que es el mismo



desde 2015 y sin haber formulado antes observación alguna. No ha de pasarse por alto que en el Ayuntamiento concernido, como en otros muchos, en la Relación de Puestos de Trabajo el Interventor viene configurado como un órgano de control y un órgano gestor, de tal manera que no puede éste modificar unilateralmente el contenido funcional del puesto de trabajo, y si considera que falta el expediente completo no puede prescindir de esa función de órgano gestor al que corresponde junto al personal adscrito la gestión de las facturas. Dicha actuación del Interventor, reiterada, haciendo caso omiso de los numerosos requerimientos de Alcaldía para el efectivo cumplimiento del ejercicio de función interventora, genera un bloqueo en el pago de las facturas y con ello evidentes perjuicios al ayuntamiento y a terceros.

No le falta razón al Juzgado al concluir que "el interventor no cumplió con los deberes y obligaciones de su función, tal como se encuentran definidos por las normas mencionadas, incumpliendo desde el mes de julio de 2018 de forma sistemática y reiterada su deber de fiscalización de las facturas y certificaciones de servicios ya conformadas por los órganos gestores, debiendo considerarse esta conducta como un incumplimiento de carácter grave al comportar una situación de bloqueo sobre el pago de las facturas, con los consiguientes perjuicios a los proveedores por la falta de abonos de los servicios prestados al Ayuntamiento y posible reclamación de intereses, y considerando que el Ayuntamiento de Vila-seca tenía un periodo medio de pago (PMP) cumplidor con el plazo de 30 días previsto en la LO 2/2012, de 27 de abril". Y de ahí la comisión de la infracción grave del artículo 116. s) del Decreto Legislativo 1/1997, que se concluye con acierto al final del fundamento de derecho décimo de la sentencia, confirmando así la legalidad de la resolución sancionadora en dicho particular extremo, sin que pueden prosperar ahora los alegatos relativos a la contravención de los principios de tipicidad y de responsabilidad o culpabilidad.

#### **4.4.- Sobre la alegada "Inexistencia de infracción de desobediencia a orden alguna que resulte en el tipo de infracción".**

Como se expuso, en el fundamento de derecho undécimo de la sentencia examina el Juzgado la legalidad de la resolución sancionadora en lo concerniente a la acreditación de la comisión de la infracción grave del artículo 116. a) del Decreto Legislativo 1/1997, consistente en el incumplimiento de las órdenes que provienen de los superiores y las autoridades que pueda afectar a la tarea del puesto de trabajo, concretamente, por incumplimiento reiterado de los decretos de Alcaldía de requerimiento de intervención previa de las facturas en aquellos cuatro expedientes.

Las críticas a la sentencia en este punto reiteran lo sostenido en la instancia, en el sentido de que los requerimientos del Alcalde son contrarios a la autonomía e independencia funcional del cargo de Interventor, además de ilegales y delictivos por usurpación de funciones.

La sentencia acomete un encomiable desarrollo argumentativo sobre el contenido y el alcance de la autonomía e independencia funcional del órgano interventor, conforme a la normativa que la disciplina. Ahora bien, dicha autonomía e independencia, significa el Juzgado, no ampara la actuación interventora al margen del procedimiento establecido o modificándolo de forma unilateral, sin más motivo que la voluntad personal, bloqueando y haciendo ineficaz la actuación municipal causando perjuicios al interés público y de terceros. En casos de actuaciones no amparadas por aquella autonomía e independencia en el ejercicio de la función interventora, con consecuencias negativas para el consistorio, el Alcalde, como órgano administrativo titular superior del ayuntamiento, amén de las potestades normativamente atribuidas en el ámbito disciplinario a la administración local (por ejemplo, en infracciones leves tratándose de funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional), queda facultado para velar que el órgano de intervención cumpla con las atribuciones legalmente encomendadas, lo cual, destaca la sentencia, "nada tiene que ver con la autonomía funcional que ha sido detallada y comentada anteriormente, ni interfiere ni perjudica ésta". Remarca además la sentencia la desobediencia reiterada de las órdenes, acreditativa de la antijuridicidad de la conducta y la intencionalidad. Descarta el argumento de la parte actora de que la incoación del expediente disciplinario es una reacción a la denuncia presentada por el mismo actor ante la policía autonómica, al tratarse, señala la sentencia, de una denuncia presentada con posterioridad a las fechas de consumación de las infracciones sancionadas. En definitiva, considera acreditado en el expediente disciplinario Juzgado un incumplimiento reiterado por parte del Interventor de los decretos de Alcaldía, que encaja en el tipo infractor del artículo 116. a) del Decreto Legislativo 1/1997, falta que se considera grave por mor de los daños causados y la perturbación de los servicios.

En lo esencial, comparte la Sala la fundamentación jurídica expuesta. Ahora el recurso de apelación no aporta críticas, datos o argumentos que permitan sostener la virtualidad de esta alegación, reiterativa de la formulada en la instancia, por lo que procede desestimar también este punto el recurso de apelación.

#### **4.5.- "En relación a la proporcionalidad de la sanción".**



En el fundamento de derecho duodécimo la sentencia examina la legalidad de la resolución sancionadora en lo que toca a la imposición anudada a aquellas dos infracciones graves de la sanción de destitución del cargo de Interventor del Ayuntamiento de Vila-seca por plazo de 12 meses, ex artículo 64. b) del Real Decreto 128/2018 .

Más que una crítica a la sentencia, dicho alegato redundante en el motivo sustentado en la demanda sobre la falta de proporcionalidad de la sanción impuesta.

En la resolución sancionadora (consideración jurídica octava), se refiere la aplicación del principio de proporcionalidad y la concurrencia de las circunstancias del 96.3 del 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 ("Artículo 96. Sanciones". "3. El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación").

La sentencia aprecia que la sanción de destitución de 12 meses es respetuosa con el principio de proporcionalidad de las sanciones, considerando "el origen de la conducta ilícita del interventor estas son las facturas que no se atendieron para su pago , ni se fiscalizaron poniendo en peligro la sanidad financiera no solo del Ayuntamiento, sino de los concesionarios, proveedores , e incluso a personas con riesgo de exclusión social, razón por la que se declara ajustada a derecho la sanción impuesta".

Ciertamente, el plazo de 12 meses, en un abanico que abarca hasta de 3 años no resulta desproporcionado atendido el grado intencionalidad en lo relativo a la infracción del artículo 116. a) del Decreto Legislativo 1/1997 y del daño al interés público en lo que toca a la infracción del artículo 116. s) del Decreto Legislativo 1/1997 .

Quiere significar la Sala, primero, que no se está ante una cuestión de calificación (ni de tipificación) de las infracciones, como parece sostener la parte apelante al defender en este último alegato la calificación de las infracciones "a lo sumo de leves". Y segundo, no pueden compartirse los descalificativos empleados en la sentencia de instancia cuando la juzgadora sostiene que el interés público "se vio gravemente vilipendiado, ultrajado y humillado por la actuación" del actor, por impropios en la tarea de enjuiciamiento de cualquier proceso, también disciplinario.

En definitiva, por todo lo expuesto, resulta procedente la estimación del recurso de apelación en lo concerniente a la causa de inadmisibilidad por extemporaneidad en su presentación y desestimarlos en todo lo demás, por los fundamentos que se desprenden de esta resolución.

#### **CUARTO.- Sobre las costas procesales.**

Conforme al artículo 139.2 de la Ley 29/1998, reguladora de esta jurisdicción, las costas procesales se impondrán en la segunda instancia a la parte recurrente si se desestimara totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen la no imposición. Habiéndose estimado en parte el recurso de apelación y revocado la sentencia de instancia en lo relativo a la inadmisibilidad, no ha lugar a pronunciamiento impositivo alguno de las costas procesales en esta alzada.

Vistos los preceptos antes citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de Su Majestad El Rey y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del pueblo y que nos confieren la Constitución y las leyes, se dicta el fallo siguiente.

#### **FALLO.**

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Cuarta, ha decidido:

**Estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por el actor Luis María contra la sentencia número 290/2021, de 28 de julio, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Tarragona y su provincia en su recurso contencioso-administrativo número 105/2020 seguido por los trámites del procedimiento abreviado entre aquel actor y los demandados Direcció General d'Administració Local y Ajuntament de Vila-seca; Revocar dicha sentencia de instancia en lo concerniente exclusivamente a la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por extemporaneidad en su presentación; Y desestimar el recurso de apelación en todo lo demás, por los fundamentos que se desprenden de esta resolución. Sin imposición de costas procesales en esta segunda instancia.**

Notifíquese a las partes la presente sentencia, que no es firme. Contra la misma cabe deducir, en su caso, recurso de casación ante esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3ª, Capítulo III, Título IV



de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. El recurso deberá prepararse en el plazo previsto en el artículo 89.1 de dicha Ley 29/1998.

Y adviértase que en el Boletín Oficial del Estado número 162, de 6 de julio de 2016, aparece publicado el acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

El ingreso de las cantidades se efectuará en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones Judiciales en esta Sección concertada con el BANCO SANTANDER (Entidad 0049) en la Cuenta de Expediente núm. 0939-0000-85-0105-20, o bien mediante transferencia bancaria a la cuenta de consignaciones del Banco de Santander en cuyo caso será en la Cuenta núm. ES5500493569920005001274, indicando en el beneficiario el T.S.J. Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 4ª NIF: S-2813600J, y en el apartado de observaciones se indiquen los siguientes dígitos 0939-0000-85-0105-20, en ambos casos con expresa indicación del número de procedimiento y año del mismo.

Luego que gane firmeza, líbrese y remítase certificación de la misma, junto a los autos originales, al Juzgado provincial de procedencia, acusando el oportuno recibo.

Así por esta sentencia, de la que se llevará testimonio literal al rollo principal de la apelación, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.**-La sentencia anterior ha sido leída y publicada en audiencia pública, por el Magistrado ponente.

FONDO DOCUMENTAL CENDO