



Roj: **STS 582/2019 - ECLI:ES:TS:2019:582**

Id Cendoj: **28079130042019100055**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **20/02/2019**

Nº de Recurso: **1314/2017**

Nº de Resolución: **208/2019**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 8112/2016,**  
**ATS 6135/2017,**  
**STS 582/2019**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 208/2019**

Fecha de sentencia: 20/02/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1314/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Vista: 05/02/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: Tribunal Superior de Justicia de Adalucía. Granada

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

Transcrito por: MTP

Nota:

R. CASACION núm.: 1314/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 208/2019**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menendez Perez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva



D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez

En Madrid, a 20 de febrero de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 1314/2017, interpuesto por la Universidad de Granada, representada por el procurador don Miguel Ángel Castillo Sánchez y asistida por el letrado don José María Copas Ibáñez, contra la sentencia n.º 2457, dictada el 29 de septiembre de 2016 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada. Sentencia recaída en el rollo de apelación, n.º 836/2015, contra la dictada en el procedimiento abreviado n.º 200/2013 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Granada seguido contra la resolución del Rector de la Universidad de Granada de 27 de febrero de 2013, desestimatoria del recurso de reposición contra su resolución de 17 de diciembre de 2012.

Se ha personado, como recurrido, don Esteban, representado por la procuradora doña Carmen Palomares Quesada y asistido del letrado don José Manuel Ferro Ríos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el rollo de apelación n.º 836/2015, seguido en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, el 29 de septiembre de 2016 se dictó la sentencia n.º 2457, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLO

Estimamos el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de referencia y revocamos y dejamos sin efecto la Resolución administrativa impugnada. Sin costas".

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la Universidad de Granada, que la Sala sentenciadora tuvo por preparado por auto de 2 de marzo de 2017, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas, y personados el procurador don Miguel Ángel Castillo Sánchez, en representación de la Universidad de Granada; y la procuradora doña Carmen Palomares Quesada, en representación de don Esteban; por auto de 19 de junio de 2017 la Sección Primera de esta Sala acordó:

"Primero. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la Universidad de Granada contra la sentencia 2457/2016, de 29 de septiembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en el recurso de apelación 836/2015.

Segundo. Precisar que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

*Si la situación de incapacidad laboral temporal del funcionario sometido a un expediente disciplinario constituye un supuesto en el que cabe suspender la tramitación del procedimiento sancionador con la consiguiente eficacia interruptiva del plazo establecido para resolver y notificar la resolución.*

*O si, por el contrario, al no poder calificarse aquella situación como causa imputable al interesado en los términos previstos en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la misma carecería de efectos interruptivos del plazo de caducidad correspondiente.*

Tercero. Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación el artículo 44.2 de la Ley 30/92 ( artículo 25.2 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ).

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

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

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

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme".



**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación de 3 de julio de 2017 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para interponer el recurso.

**QUINTO.-** Por escrito de 21 de septiembre de 2017 el procurador don Miguel Ángel Castillo Sánchez, en representación de la Universidad de Granada, formalizó la interposición del recurso, exponiendo las infracciones normativas y jurisprudenciales que se imputan a la sentencia de instancia:

En primer lugar, alega que infringe el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (en la actualidad, dice, sería el artículo 25 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre).

En segundo término, considera que la sentencia recurrida infringiría la doctrina marcada por el Tribunal Supremo en las sentencias de la Sección Séptima de 14 de junio de 2006 RJ/2006/5956 y de 24 de septiembre de 2008 RJ/2008/724, y de la Sección Cuarta, de 9 de octubre de 2008, en el sentido de que "el procedimiento haya estado paralizado por causa imputable al interesado", "hecho o conducta imputable al recurrente que determinará la paralización del procedimiento", "interrupción por causa alguna que fuera imputable al recurrente".

Y suplicó a la Sala:

"1.º) que con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida; 2.º) Que como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de instancia, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia; 3.º) y en consecuencia desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Don Esteban, contra la Resolución del Rector de la Universidad de Granada, de 27 de febrero de 2013, que desestimaba el Recurso de Reposición interpuesto el 6 de febrero de 2013 contra la Resolución de 17 de diciembre de 2012, en virtud de la cual se resuelve el expediente disciplinario 3/2011, confirmándola con la reducción contenida en el fallo de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Cuatro de Granada".

**SEXTO.-** Evacuando el traslado conferido por providencia de 3 de octubre de 2017, la procuradora doña Carmen Palomares Quesada, en representación de la parte recurrida, se opuso al recurso por escrito de 20 de noviembre de 2017 en el que solicitó que se desestime el recurso, confirmando la sentencia impugnada e imponiendo a la recurrente las costas causadas.

**SÉPTIMO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, se consideró necesaria la celebración de vista pública.

**OCTAVO.-** Por providencia de 8 de octubre de 2018, en virtud de lo alegado por el representante procesal de la parte recurrente, se suspendió la vista acordada para el 6 de noviembre de 2018, fijándose para su celebración el 5 de febrero de 2019.

**NOVENO.-** En la fecha acordada, 5 de febrero del corriente, ha tenido lugar la vista pública del presente recurso. Y el 19 siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** *Los términos del litigio y la sentencia de instancia.*

Don Esteban, profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada, fue condenado por una falta de lesiones del artículo 617.1 del Código Penal a otro profesor titular de su misma disciplina en el despacho de este último, contiguo al suyo, en la Facultad de Derecho. La sentencia del Juzgado de lo Penal n.º 6 de los de Granada de 26 de mayo de 2010 que le condenó fue confirmada en apelación por la de la Audiencia Provincial de 11 de febrero de 2011.

Ganada firmeza la condena –dos meses de multa a razón de 10€ por día y prohibición de comunicación y aproximación a la víctima y a su domicilio durante cuatro meses– se reanudó el expediente disciplinario incoado por la Universidad y suspendido hasta que hubiera pronunciamiento judicial. Concluyó con la resolución del Rector de 17 de diciembre de 2012, confirmada enalzada por la de 6 de febrero de 2013, que sancionó al Sr. Esteban con ocho meses de suspensión por considerarle autor de la infracción grave prevista en el artículo 7.1 e) del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Ese precepto tipifica de este modo la conducta sancionable:

"La grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados".



El Sr. Esteban recurrió la resolución del Rector y el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de los de Granada, por sentencia de 4 de noviembre de 2014, estimó en parte sus pretensiones, consideró excesivo el tiempo de suspensión y lo redujo a la mitad, cuatro meses. Contra esta sentencia interpuso el Sr. Esteban recurso de apelación el cual fue estimado por la sentencia contra la que se dirige el presente recurso de casación interpuesto por la Universidad.

En efecto, la Sección Tercera de la Sala de Granada acogió dos de los motivos por los que se reclamaba la nulidad de la actuación administrativa. De un lado, consideró que la resolución sancionadora se había dictado y notificado más allá del plazo de doce meses establecido por el artículo 69.º de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, dado que la Universidad de Granada había suspendido su desarrollo, además de por la tramitación del proceso penal, extremo que no suscita ninguna discrepancia, por las bajas médicas del Sr. Esteban. La Universidad de Granada consideró que procedía esa suspensión, con la consiguiente interrupción del plazo de caducidad, para no causar indefensión al Sr. Esteban. No obstante, la sentencia de apelación interpretó el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el sentido de que la causa imputable al interesado a la que se refiere el precepto y que interrumpe el cómputo del plazo para resolver y notificar, no comprende el supuesto de incapacidad laboral.

Por otra parte, la sentencia de apelación apreció también la infracción por la resolución del Rector del principio *non bis in ídem* ya que, dice, "la identidad subjetiva y objetiva es un hecho no controvertido" y considera concurrente igualmente la identidad de fundamento sancionador. Por eso, en tanto se había producido una clara duplicidad sancionadora, acoge este motivo de nulidad.

Procediendo la estimación del recurso de apelación por esas dos razones, la Sala de Granada consideró innecesario afrontar los demás motivos de impugnación esgrimidos por el Sr. Esteban.

**SEGUNDO.-** *La cuestión en la que el auto de admisión advierte interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y los argumentos de la Universidad de Granada.*

El auto de la Sección Primera de esta Sala de 19 de junio de 2017 que admitió el presente recurso de casación identificó de este modo la cuestión en la que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia:

"Si la situación de incapacidad laboral temporal del funcionario sometido a un expediente disciplinario constituye un supuesto en el que cabe suspender la tramitación del procedimiento sancionador con la consiguiente eficacia interruptiva del plazo establecido para resolver y notificar la resolución.

O sí, por el contrario, al no poder calificarse aquella situación como causa imputable al interesado en los términos previstos en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la misma carecería de efectos interruptivos del plazo de caducidad correspondiente".

Y señaló como precepto a interpretar el artículo 44.2 de la Ley 30/1992 ( artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ).

La Universidad de Granada, en su escrito de interposición y en las alegaciones efectuadas en el curso de la vista de este recurso de casación, ha mantenido que la sentencia dictada en apelación infringe el artículo 44.2 citado. En el desarrollo de su argumentación recuerda brevemente los antecedentes y los períodos en que estuvo suspendido el procedimiento disciplinario, primero por el proceso penal (desde el 14 de febrero de 2008 hasta el 31 de marzo de 2011) y, luego, por enfermedad del Sr. Esteban (desde el 13 de julio al 8 de septiembre de 2011 y desde el 7 de octubre de 2011 hasta el 4 de diciembre de 2012). Descontando el tiempo de suspensión, señala la Universidad de Granada que la tramitación del expediente supuso ocho meses y once días.

Critica, a continuación, a la sentencia por entrecomillar defectuosamente la de esta Sala que invoca y subraya que el criterio del Tribunal Supremo es que procede la suspensión del procedimiento cuando hay causa imputable al interesado sin necesidad de que medie un especial ánimo de este de parálisis u obstrucción. Y esa causa, precisa, puede ser una baja por enfermedad, como en este caso. Añade, por otro lado, que las resoluciones administrativas que suspendieron la tramitación del expediente disciplinario explicaron que se dictaban para evitar posibles situaciones de indefensión y advirtieron de que se levantaría tan pronto causara alta médica. Dice, asimismo, que a pesar de que el Sr. Esteban no dijera nada al respecto, es evidente que este modo de actuar constituye una garantía del funcionario enfermo, el cual así no tendrá que estar pendiente de notificaciones, actuaciones o trámites que, incluso, podrían agravar su padecimiento. Además, destaca que, de ningún modo, la paralización del procedimiento se debió a una manifiesta e injustificada inactividad de la Administración.



Alega, después, el escrito de interposición que la sentencia recurrida vulnera la jurisprudencia que expresan las sentencias de la Sección Séptima de esta Sala de 14 de junio de 2006 (casación 5528/2000 ) y 24 de noviembre de 2008 (casación 7409/2005 ).

Por todo ello, nos pide que estimemos su recurso de casación, anulemos la sentencia impugnada y resolvamos el litigio en los términos en que quedó planteado en la instancia, desestimando el recurso contencioso-administrativo confirmando la resolución de 17 de diciembre de 2012, con la reducción contenida en el fallo de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de los de Granada.

**TERCERO** .- La oposición de don Esteban .

Manifiesta, en primer lugar, el escrito de oposición su rotundo rechazo de la solicitud de la Universidad de Granada de que desestimemos el recurso contencioso-administrativo en los términos de los que acabamos de dejar constancia pues, resalta, la sentencia de apelación revocó la del Juzgado y dejó sin efecto la resolución administrativa por acoger dos de los argumentos expuestos en el recurso de apelación: la caducidad del procedimiento y la infracción del principio *non bis in ídem* . Explica el escrito de oposición que, si bien la Universidad de Granada preparó su recurso de casación atacando los dos motivos de estimación, el auto de admisión limitó la admisibilidad al primero, rechazando el otro. Por tanto, dice, aun cuando prosperase el recurso de casación, no se podría, sin quebrantar su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, acceder a esa petición de la Universidad de Granada pues la sentencia de apelación habría permanecido intangible respecto del principio *non bis in ídem*.

Ya sobre el extremo señalado por el auto de admisión, alega que la culpa del interesado es causa legalmente admitida para interrumpir el término de caducidad sólo respecto de la resolución y notificación pero no de la tramitación del expediente. Recuerda, luego, que la notificación se produjo un año y casi dos meses después de la paralización del trámite y resalta que la declaración de baja laboral por enfermedad no depende del funcionario sino de los facultativos que, con independencia, ejercen su pericia médica considerando la salud del funcionario pero también la eficacia y calidad del servicio público. Así, pues, subraya, no se puede imputar al afectado una culpa apriorística en la declaración de baja.

También nos recuerda el escrito de oposición que fue la Universidad de Granada la que, de oficio, acordó la suspensión del expediente sin que mediara ninguna petición al respecto del Sr. Esteban , ni disposición legal que lo prevea. Éste no pretendió, por tanto, asegura, prevalerse de su situación y tampoco se consideró indefenso pues en todo momento estuvo representado en el expediente sancionador –y en otros que coetáneamente se le siguen en la Universidad– por el Letrado que le asiste en este proceso. Nos dice sobre el particular el escrito de oposición que en este caso el proceso es en sí mismo la pena que se le impone al interesado. Se refiere a la que presenta como proliferación de expedientes sancionadores que se le han incoado, los cuales y la prolongación en el tiempo de su tramitación, afirma, han incidido negativamente en su salud, ahondando la enfermedad que padecía. Para el escrito de oposición la dilación en la tramitación de los procedimientos con suspensiones no pedidas ni contempladas por el ordenamiento, lejos de beneficiar al Sr. Esteban , le han perjudicado notoriamente tal como muestran los dictámenes médicos obrantes en esos expedientes.

**CUARTO**.- *El juicio de la Sala. La desestimación del recurso de casación.*

Según se ha visto, la cuestión sobre la que recae el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la de si puede considerarse causa imputable al interesado en los términos del artículo 44.2 de la Ley 30/1992 –ahora, del artículo 25 de la Ley 39/2015 – y, por tanto, motivo para suspender la tramitación del procedimiento disciplinario con la consiguiente interrupción del cómputo del plazo para resolver, la baja médica del interesado.

Al contrario de lo que puede parecer a primera vista, una pregunta así formulada no puede recibir una respuesta unívoca. En efecto, entiende la Sala que no se debe excluir que la situación de baja médica del interesado justifique la suspensión del procedimiento cuando sea de tal naturaleza que impida materialmente llevar a cabo la instrucción del expediente o sitúe al interesado en una posición de indefensión material. En tales supuestos sí cabría apreciar que hay causa para suspender el procedimiento. En cambio, cuando no suceda lo primero ni se den circunstancias que produzcan lo segundo, no habrá motivos atribuibles al interesado para esa suspensión.

Será preciso, en consecuencia, tener presentes las circunstancias del caso. Es decir, la naturaleza de la enfermedad determinante de la baja médica del interesado y, también, la infracción o infracciones de que se trate y las actuaciones que, en atención a los hechos y su constancia, sean necesarias para sustanciar el expediente. Por otro lado, también será imprescindible tener en cuenta si la iniciativa de la suspensión procede del empleado público contra el que se dirige el procedimiento o si, como aquí ha sucedido, ha sido de la



Administración. No es indiferente que sea uno u otra pues el establecimiento de un plazo para resolver es una garantía del administrado y un límite a la potestad sancionadora de la Administración. Por tanto, si no debe haber, en principio, obstáculos para acordar la suspensión --con la consiguiente interrupción del cómputo del plazo-- si la pide el expedientado en situación de baja médica que alegue dificultades para defenderse, cuando la pretenda la Administración habrá de justificar qué concretas razones exigen esa suspensión y, en particular, qué actuaciones no puede llevar a cabo con las garantías debidas por esa causa.

En definitiva, no es posible responder en abstracto de forma tajante a la pregunta, sino que la respuesta dependerá en cada caso de las singulares circunstancias concurrentes.

Sentadas estas premisas, podemos resolver la controversia que se nos ha sometido.

En la vista del recurso de casación el Letrado de la Universidad de Granada señaló que, de mantenerse el criterio de la sentencia de apelación se dificultaría en extremo el ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad disciplinaria y, en ese sentido, se refirió a actuaciones de investigación del expediente disciplinario que no se podían realizar por la baja médica del Sr. Esteban . Ahora bien, lo cierto es que se limitó a citar los folios del expediente en que se recogen esas actuaciones sin ofrecer más explicaciones. Además, sucede que a ese impedimento no se hace ninguna referencia en el escrito de interposición ni se mencionó en el juicio de apelación sino que ha aparecido por primera vez en la mencionada vista y de la manera tangencial que se acaba de indicar. La realidad es, por tanto, que la Universidad de Granada en ningún momento ha explicado qué concretas actuaciones, imprescindibles para la sustanciación del expediente, no se podían realizar y reclamaban la suspensión del procedimiento y tampoco ha negado que el Sr. Esteban estuviera representado por el Letrado en el mismo. Se ha limitado a decir que la suspensión era en interés del expedientado.

Así, pues, no encontramos en esta ocasión ninguna de las razones que, según las premisas que hemos sentado, podrían justificar la suspensión de oficio de la tramitación y resolución del expediente disciplinario. Por tanto, la sentencia de apelación, aunque no lo explicara de la manera matizada que es necesaria, aplicó correctamente el artículo 44.2 de la Ley 30/1992 y no procede casarla, sino confirmarla.

La invocación de la sentencia de la Sección Séptima de 12 de diciembre de 2011 (recurso n.º 260/2010 ), efectuada por la recurrente en casación en el acto de la vista y de las mencionadas en el escrito de interposición no conduce a una solución distinta. En aquella se explica que la suspensión se acordó por la concurrencia de razones excepcionales ajenas al Consejo General del Poder Judicial --que era quien ejercía allí la potestad disciplinaria-- explicadas por la inasistencia del interesado al acto al que había sido citado para prestar declaración y por la recusación del instructor. Y las dos alegadas en la interposición no ofrecen apoyo a sus planteamientos.

En consecuencia, procede desestimar el recurso de casación.

**QUINTO.- Costas.**

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción , cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento cuarto

(1.º) No dar lugar al recurso de casación n.º 1314/2017 interpuesto por la Universidad de Granada contra la sentencia n.º 2457/2016, dictada el 29 de septiembre de 2016 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada y recaída en el recurso de apelación n.º 836/2015, dimanante del recurso contencioso-administrativo n.º 200/2013 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de los de Granada.

(2.º) Estar respecto de las costas a lo indicado en el último fundamento.

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

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.