

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 8 de Málaga

Avda. Manuel Agustín Heredia, 16, 29001, Málaga. Tfno.: 682930059, Fax: 951766102,
Correo electrónico: JContencioso.8.Malaga.jus@juntadeandalucia.es

N.I.G.: 2906745320230000570.

Procedimiento: Procedimiento Abreviado 69/2023. Negociado: B

Actuación recurrida:

De: [REDACTED]

Procurador/a: JUAN MANUEL MEDINA GODINO

Letrado/a: MARIA AUXILIADORA GUILLEN SERRANO

Contra: AYUNTAMIENTO DE MALAGA

Letrado/a: S.J.AYUNT. MALAGA

SENTENCIA NÚMERO 156/2025

En la ciudad de Málaga, a veintitrés de junio de dos mil veinticinco.

David Gómez Fernández, Magistrado, titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número ocho de los de Málaga y su Provincia, pronuncia

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD EL REY

La siguiente

SENTENCIA

Vistos los presentes autos de Procedimiento Abreviado número 69 de los de 2023, seguidos por cuestiones de personal, en los cuales han sido parte, como recurrente, [REDACTED], representado por el Procurador de los Tribunales Sr. Bernal Mate y asistido por la Letrada Sra. Guillén Serrano; y como Administración recurrida el EXCELENTÍSIMO AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, con la representación y asistencia de la Letrada consistorial Sra. Pernía Pallarés.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Procurador de los Tribunales Sr. Bernal Mate, en nombre y representación de [REDACTED], se presentó ante el Decanato de los Juzgados de Málaga escrito de demanda por la que interponía recurso contencioso administrativo frente a la resolución dictada por la Tenencia de Alcaldía Delegada de Recursos Humanos y Calidad del Excelentísimo Ayuntamiento de Málaga, por delegación de su junta de Gobierno Local, el día 29 de diciembre de 2022 en el expediente disciplinario 4/2022 FA, por la que se acordaba imponer al recurrente, como Policía Local de Málaga, dos sanciones disciplinarias de doce días de suspensión de funciones como autor de sendas faltas graves contempladas en el artículo 8.k) de la ley Orgánica 4/2010, del Régimen Disciplinario



del Cuerpo Nacional de Policía, consistente en no ir provisto en los actos de servicio del uniforme reglamentario, cuando su uso sea preceptivo, de los distintivos de la categoría o cargo, del arma reglamentaria o de los medios de protección o acción que se determinen, siempre que no medie autorización de contrario; solicitando se dictase Sentencia por la que se declarase que la resolución impugnada es contraria a derecho y por tanto nula, con cuanto más procediese en derecho

SEGUNDO.- Convenientemente turnada la demanda, recae el conocimiento de la misma en este Juzgado, dictándose por la Sra. Letrada de la Administración de Justicia Decreto admitiéndola a trámite, fijándose en dicha resolución día para la celebración del juicio, reclamándose a su vez de la Administración demandada el expediente administrativo.

TERCERO.- Que se celebró el juicio el día señalado con la asistencia de las partes, y en el que se practicaron las pruebas admitidas con el resultado que figura en el acta unida a las actuaciones. Quedó fijada la cuantía del recurso en la de indeterminada.

CUARTO.- Que en el presente procedimiento se han cumplido todas las formalidades legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente litigio se formula recurso contencioso administrativo frente a la resolución aludida en los antecedentes de hecho alegando que la misma vulnera los principios de legalidad y tipicidad, ya que los hechos por los que fue sancionado no encuentran encaje en el artículo 8.k) de la ley Orgánica 4/2010, del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía [sino que, a lo sumo, podrían ser considerados falta leve del artículo 9.h) de la misma Ley Orgánica], pues el recurrente vestía el uniforme reglamentario en ambas ocasiones, pudiendo, a lo sumo, haber quedado el polo del mismo por fuera del pantalón. A ello añade que la resolución vulnera el derecho a la presunción de inocencia del recurrente, al darse absoluta prevalencia al informe escrito de Sr. Subinspectos con carné profesional 1090, a pesar de haber sido negados los mismos de forma insistente por el recurrente, a quien no corresponde probar su inocencia; añadiendo, además, que el referido informe carece de las necesarias garantías de contradicción, al no haberse practicado una prueba testifical del denunciante (vulnerando, de este forma, su derecho de defensa). De la misma forma, opuso que las sanciones impuestas no respetaron el principio de proporcionalidad, pues la fórmula aplicada para calcular la sanción “carece de motivación legal alguna ni tampoco de lógica matemática”, y comporta la pérdida de una suma notoria en sus haberse (que calcula en 2700 euros). La Administración demandada, por su parte, contestó y se opuso a la demanda por las razones que expuso en el vista, que se dan por reproducidas en la presente, en aras a la brevedad.

SEGUNDO.- Una vez expuestos los términos en los que se suscita la controversia, resulta conveniente efectuar dos consideraciones previas relativas tanto al marco jurídico aplicable al supuesto enjuiciado, como a los principios aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores.

En lo que atañe a la primera cuestión, conforme a lo dispuesto en el apartado e) del artículo cuarto del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, las disposiciones de aquel tan sólo se aplican directamente al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando así lo dispusiere su legislación específica; criterio que corroboraba el párrafo



segundo del artículo tercero al disponer que los Cuerpos de Policía Local se regían el mismo y por la legislación de las Comunidades Autónomas, *“excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*. Conforme a dichos preceptos, pues, se configura un régimen de aplicación meramente supletoria de la legislación general de la función pública a los miembros de cuerpos policiales dependientes de las Corporaciones Locales (que, conforme al apartado c del artículo segundo de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tiene la consideración de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) en cuya virtud deberá aplicarse con carácter preferente las disposiciones de la legislación especial, acudiendo a los disposiciones generales en casos de carencia de regulación específica o remisión expresa de la misma. En concreto, el artículo 52 de la precitada Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dispone que los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I de la misma y por la Sección 4ª del Capítulo IV del Título II de aquella *“con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos”*. Entre los artículos aplicables, por tanto, se encontraban tanto el 27 como el 28 (que, de hecho, conforman la referida Sección 4ª del Capítulo IV del Título II), dedicados al régimen disciplinario, que, sin embargo, fueron derogados por la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. Es esta última la norma que resulta, en consecuencia, aplicable; por cuanto el artículo 36 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de la coordinación de las Policías Locales de Andalucía entonces vigente (al ser la disposición *“dictada al respecto por la Comunidad Autónoma”* a la que se remitía el referido artículo 52 de la Ley Orgánica 2/1986) dispone que el régimen disciplinario aplicable a los miembros de los Cuerpos de la Policía Local es el establecido para el Cuerpo Nacional de Policía. Idéntica previsión se contiene en el artículo 67.1 de la vigente Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía. Toda vez que el régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía se regula específicamente en la tan citada Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, son tales las determinaciones normativas las que resultan de aplicación al expediente en cuestión. Máxime cuando la Disposición Final Séptima de la propia Ley Orgánica 4/2010 expresamente señala cómo la misma *“se aplicará a los Cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*.

Y en lo que respecta a la segunda, ha de ponerse de manifiesto cómo es constante es la jurisprudencia a nivel estatal (pudiendo citarse al efecto las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de junio de 1992 y 8 de marzo de 1993, que a su vez citan las anteriores de 9 de febrero de 1972, 16 de enero, 8 de marzo y 29 de noviembre de 1976, 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980 o 6 de julio de 1988, entre otras) e internacional (v.gr. Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 junio 1976 -asunto Engel y otros-, de 21 febrero 1984 -asunto Oztürk, de 28 junio 1984 -asunto Cambell y Fell-, de 22 mayo 1990 -asunto Weber-, de 27 agosto 1991 -asunto Demicoli-, de 24 febrero 1994 -asunto Bendenoum-) que proclama cómo los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, y ello por cuanto ambos son manifestación del ordenamiento punitivo del Estado. Ahora bien, no es menos cierto que igualmente son constantes las referencias a la cautela con la que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador se trata, ya que esta operación no puede efectuarse de forma automática, ya que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es



posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, como expresamente recordaba la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1990.

TERCERO.- Pues bien, entre dichos principios se encuentra el de tipicidad. El enunciado principio aparece consagrado en nuestro derecho positivo en el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual tan solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en la Ley de Bases de Régimen Local. El mismo es una manifestación positiva del principio de legalidad (igualmente recogido en el artículo 25 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público) que, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1995, garantiza que las conductas objeto de reproche punitivo del Estado, bien mediante la imposición de una pena o bien de una sanción administrativa, sólo lo serán en virtud de una descripción previa y cierta en una norma que tenga rango normativo suficiente al efecto, lo que se traduce en la exigencia de una descripción normativa de la conducta sancionada en términos de suficiente certeza, debiendo apreciarse un perfecto encaje entre la conducta descrita en la norma sancionadora y la acción u omisión que se sanciona, ya que la descripción de hechos o conductas constitutivas de infracciones administrativas debe ser lo suficientemente precisa como para que quede asegurada la función de garantía del tipo; no erigiéndose, por tanto, la calificación de la infracción administrativa -referida a actos u omisiones concretas- en una facultad discrecional de la Administración o autoridad sancionadora, sino, por el contrario, en una actividad jurídica de aplicación de las normas que exige como presupuesto objetivo el encuadramiento o la subsunción de la falta en el tipo predeterminado legalmente, rechazándose criterios de interpretación extensiva a analógica. Así se recoge expresamente tanto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 127/1990, de 5 de julio, como, por ejemplo, en las Sentencias de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga de 7 de octubre de 2013 -recurso 73/10- y 16 de julio de 2016 -recurso 801/08-, que citan la anterior.

Para constatar, por tanto, si se ha podido vulnerar el aludido principio (que es lo que viene a sostener la parte recurrente), ha de comprobarse si entre los comportamientos por los que se ha sancionado al recurrente y las normas sancionadoras aplicadas concurre, o no, el aludido más perfecto encaje, pues en caso contrario se verificaría la existencia de tal infracción. Para ello ha de recordarse como aquel ha sido sancionado, a la vista de lo que consta en el apartado “hechos” de la propuesta de resolución finalmente acogida, por la comisión de los siguientes: “*Primero.- Cuando el día 2 de junio, en el turno de noche, se personó en el edificio del Ayuntamiento el Subinspector con Carnet Profesional 1090, llamó al timbre en reiteradas ocasiones durante varios minutos, a lo que al final le atendieron al policía 294 y el [REDACTED], sin estar este último perfectamente uniformado, concretamente sin llevar el cinturón reglamentario, sin arma y demás medios que se portan en el cinturón, con el polo reglamentario fuera del pantalón. Segundo.- Algo semejante ocurrió el día 6 de junio de 2022, cuando de nuevo el Subinspector 1090, en el turno de noche, se personó en el Ayuntamiento, entrevistándose con el Policía 1236, al que le preguntó por el Policía [REDACTED], ya que este no se encuentra presente, informando al subinspector, qu creía que se encontraba en la habitación de pantallas de la video vigilancia. Por ello, el Subinspector se dirigió a dicha habitación, tratando de abrir la puerta, debiendo de llamar (sic) en varias ocasiones, hasta que finalmente abrió la puerta el Policía [REDACTED], con aspecto desaliñado, con el polo del uniforme por fuera del pantalón, sin el cinturón reglamentario, sin arma y descalzo*”. Descritos de esta forma los hechos, habrá de comprobarse si los mismos pueden integrarse o no en la conducta contemplada en l apartado



k) del artículo octavo de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, que considera falta disciplinaria grave el *“No ir provisto en los actos de servicio del uniforme reglamentario, cuando su uso sea preceptivo, de los distintivos de la categoría o cargo, del arma reglamentaria o de los medios de protección o acción que se determinen, siempre que no medie autorización en contrario”*.

Lo cierto es que no puede apreciarse, en modo alguno, la infracción del principio de tipicidad que se arguye. Por más que el recurrente trate, en el lógico y legítimo ejercicio del derecho de defensa que le asiste, cuestionar este extremo; de la lectura de los hechos y el precepto sancionador aplicado se desprende, sin lugar a duda, que existe el exigido perfecto encaje entre las conductas sancionadas y el tipo aplicado. Palmario resulta que, si el recurrente no portaba en ambas ocasiones ni el arma ni el cinturón reglamentario (así se afirma tanto en los hechos del 2 de junio de 2022, como en los del 6 de junio de 2022), tal proceder encuentra pleno encaje en no ir provisto “del arma reglamentaria o de los medios de protección o acción que se determinen” (defensa, grilletes, etc... que se localizan en el cinturón). Y, en contra de lo que parece postularse por el recurrente, no encuentran,. En cambio, encaje en el artículo 9.h) de la misma Ley Orgánica, que considera falta leve “el descuido en el aseo personal y el incumplimiento de las normas sobre la uniformidad, siempre que no constituya falta grave”. Y es que no se sanciona al demandante por un mero incumplimiento de las normas de uniformidad, sino por no portar arma ni cinturón reglamentario en el que se portan los medios de protección y acción, lo que es considerado falta grave (extremo que excluye, en todo caso, la aplicación de la falta leve). Lo cierto es que, al parecer del que suscribe la presente, el enfoque que la parte lleva a cabo de estas cuestiones resulta un tanto desacertado, pues lo que subyace a sus alegaciones no es tanto un posible desajuste entre las conductas sancionadoras y el tipo sancionador aplicado; sino mas bien la existencia de tal posible desajuste entre las conductas por las que resultó sancionado y lo realmente sucedido. Y es que tal extremo comportaría, más bien, una posible vulneración del principio de presunción de inocencia que del principio de tipicidad. Justamente por ello, se procede a efectuar un análisis de la posible infracción del mismo.

CUARTO.- El aludido principio de presunción de inocencia halla actualmente reflejo en el epígrafe b) del párrafo segundo del artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al disponer cómo en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tienen derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. La doctrina del Tribunal Constitucional ha venido configurando el principio de presunción de inocencia, proclamado en el artículo 24.1 de la Constitución, como el derecho a no ser sancionado sino en virtud de pruebas de cargo, obtenidas de manera constitucionalmente legítima y el derecho a que no se imponga la carga de la prueba de la propia inocencia, sino que aquélla corresponde a quien acusa, es decir, a la Administración sancionadora. A esta debe exigírsele una actividad configuradora de acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la misma la obligación de advenir tanto la comisión del ilícito como la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una probatio diabólica de los hechos negativos (Sentencias del Tribunal Constitucional 45/1997, de 11 de marzo o 74/2004, de 24 de abril). Ahora bien, la presunción de inocencia no sólo puede desvirtuarse mediante la prueba directa, sino también por la prueba indirecta, que exige: 1) Que los hechos básicos o indicios sean múltiples pues uno solo podría fácilmente inducir a error, los cuales han de estar plenamente acreditados por medios de prueba directa. 2) La deducción que de los mismos efectúe el Tribunal ha de ser lógica, y ha de expresar el enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano (Sentencias del Tribunal Constitucional 256/1988 de 21 diciembre, 107/1989 de 8 junio o 3/1990 de 15 enero).



Bien sabido es que el apartado quinto del artículo 77 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece cómo los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario. En la misma dirección apunta, por ejemplo, el artículo 52 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, conforme al cual, en los procedimientos sancionadores que se instruyesen en las materias objeto de la misma, *“las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles”*. Estas previsiones legislativas no son sino el reflejo de una línea jurisprudencial constante y dilatada en el tiempo, en cuya virtud los agentes de la autoridad gozan de una presunción de veracidad en el ejercicio de sus funciones sancionadoras. La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1.990 y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) de 29 de diciembre de 2006 recogen de forma exacta esta doctrina, que ya aparece en la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1979, en cuya virtud se considera que si la denuncia fue formulada por un Agente de la autoridad especialmente encargado del servicio, la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos, incluso de sus Agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse tanto en vía administrativa como en la contencioso-administrativa, ya que constituye esencial garantía de una acción administrativa eficaz, sin la que no es concebible una buena administración pública. Ahora bien, ello no implica que los hechos denunciados por un Agente se consideren intangibles, pues, ni los principios jurídicos ni las normas de Derecho pueden desconectarse nunca de la realidad, para cuya ordenación fueran dictadas, por lo que la realidad de los hechos es lo que debe imperar. Por ello no se trata de conceder a la denuncia de un Agente de la autoridad, encargado especialmente del Servicio, una patente de posible arbitrariedad, que desnaturalizaría la categoría jurídica de su denuncia, sino tan sólo de reconocerle la que debe operar, que no es más que la de una presunción «*juris tantum*» que, como tal, debe ceder, cuando frente a ella se alce suficiente prueba en contrario.

De esta presunción de veracidad se puede deducir que la denuncia de un agente sometida a la posibilidad de contradicción en el oportuno expediente administrativo puede configurarse como prueba de cargo suficiente por sí misma para desvirtuar la presunción de inocencia (Sentencia del Tribunal Constitucional 74/1985 de 18 de junio), lo que no implica que en todos los casos así sea. Como expone la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/2006 de 13 de febrero (FJ. 6º), el párrafo tercero del artículo 137 antes citado no establece una presunción *iuris et de iure* de veracidad o certeza de los atestados (que sería incompatible con la presunción constitucional de inocencia), ya que expresamente admite la acreditación en contrario. El valor probatorio de los hechos reflejados en el atestado puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario actuante, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad consignen en sus denuncias y atestados.

En suma, pues, el alcance de la denuncia en la vía administrativa no es otro que el de permitir la incoación del oportuno procedimiento sancionador, en cuya tramitación el interesado podrá alegar lo que a su derecho convenga y aportar los medios de prueba que combatan la prueba de cargo presentada por la Administración y en virtud de la cual se le



imputa la infracción constitutiva de sanción. En tanto que en la vía contencioso-administrativa, los atestados incorporados al expediente sancionador son susceptibles de valorarse como prueba, pudiendo haber servido para destruir la presunción de inocencia en la vía administrativa sin necesidad de que tenga que reiterarse en vía contencioso-administrativa la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo, pero no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano judicial forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada del conjunto de las pruebas practicadas (Sentencias del Tribunal Constitucional 76/1990 de 26 de abril o 14/1997 de 28 de enero).

Justamente la parte recurrente alega que, a su parecer, no existe prueba de cargo en el expediente que fundamente la imposición de las sanciones recurridas; y ello por estar sustentadas, se afirma, en una denuncia inicial que refleja unos hechos que no ocurrieron, en realidad, en la forma que se describen. Pues bien, es cierto que en los supuestos en los que el expedientado negase desde un primer momento los hechos que fundamentan la infracción administrativa (como en este caso, a la vista del escrito de alegaciones formuladas frente al pliego de cargos, presentado el 18 de noviembre de 2022, y obrante a los folios 50 a 60 del expediente), resulta preceptivo confrontar tal versión con la de del agente denunciante en vía de ratificación, extremo este que viene exigiendo en diversos ámbitos el derecho sancionador (a.e. artículo 79.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana o artículo 12.2 del Real Decreto 320/1994 o artículo 211 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres), y la jurisprudencia mayoritaria (a.e. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -Málaga- de 10 de marzo de 2004 –recurso 2613/1998-, o de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -Granada- de 29 de diciembre de 2006 –recurso 4227/2001-).

Sucede que, como consta a los folios 78 a 80, el Instructor del procedimiento disciplinario solicitó (ante las alegaciones formuladas por el demandante) la emisión de informe ampliatorio al denunciante, que se produjo el día 23 de noviembre de 2022 (según consta a los folios 161 a 163 del expediente administrativo remitido a este Juzgado, conformado de una forma ciertamente caótica, con numerosos saltos de páginas que dificultan ostensiblemente su consulta). En el mismo, el Subinspector denunciante reitera los términos de su denuncia inicial, precisando, además, datos relevantes -a la vista de los alegatos formulados por el expedientado- tales como que el demandante no portaba en ambas ocasiones, además del arma reglamentaria y el cinturón de trabajo, los elementos obligatorios para la prestación del servicio que se colocan en dicho cinturón (específicamente, la defensa personal y los grilletes). Es más, no solo tuvo lugar esta ratificación del agente denunciante en el expediente, sino que en el plenario, y a propuesta de la parte demandada, el mismo Subinspector de la Policía Local (con carné profesional 1090) prestó declaración como testigo, siendo el resultado de dicha prueba demoledor para los intereses del demandante. Y es que aquel, además de reiterar lo que ya figuraba en su escrito inicial de 6 de junio y en su informe posterior de 23 de noviembre de 2022, expuso cómo el demandante no sólo presentaba en ambas ocasiones el polo por fuera del pantalón, sino que le “faltaban muchos elementos”, mencionando específicamente el cinturón con el arma reglamentaria, los grilletes y la defensa. Frente a ello, tan solo se dispone de la versión unilateral del recurrente, que bien pudo practicar alguna actividad probatoria de descargo en el plenario. Por ejemplo, solicitar la testifical de los agentes de policía local con carnet profesional 294 y 1236, que le acompañaban los días 2 y 6 de junio de 2022 en sus funciones



de protección y vigilancia del edificio consistorial (que podrían haber aportado algún dato que corroborase su versión de los hechos). Consecuentemente, no se aprecia vulneración alguna del principio antes referido

QUINTO.- Según se refirió previamente, sostiene el demandante que el informe de 23 de noviembre de 2022 carece de las necesarias garantías de contradicción, al no haberse practicado la prueba testifical solicitando en su día por aquel (tanto del subinspector, como de los agentes que le acompañaban en ambas fechas), por lo que se habría vulnerado su derecho de defensa.

Para dar respuesta a este alegato, es necesario invocar la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2014, de 5 de mayo (citando las precedentes 54/2003, de 24 de marzo, 157/2007, de 2 de julio, 226/2007, de 22 de octubre, y 32/2009, de 9 de febrero), conforme a la cual resultan aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores las garantías ínsitas en el artículo 24.2 de la Constitución Española; y ello no solo mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del expresado precepto. Esta traslación se encuentra condicionada a que se trate de garantías que resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador, existiendo reiterados pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto. Así, partiendo del inicial reproche a la imposición de sanciones sin observar procedimiento alguno, aquel ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el seno del procedimiento administrativo sancionador de un amplio abanico de garantías del artículo 24 de la Constitución Española.

Refiere a este respecto la precitada Sentencia 59/2014 que *“sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar el derecho a la defensa, que proscribe cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el artículo 24.2 de la Constitución Española la denegación inmotivada de medios de prueba”*.

Como puede comprobarse, entre dichas garantías trasladables al procedimiento administrativo sancionador se encuentran el derecho a la práctica de la prueba. Ahora bien, dicho derecho no puede ser concebido como un derecho absoluto e incondicionado, en el sentido de que deba de practicarse toda la que el expedientado proponga; sino relativo, en referencia a la pertinencia y relevancia de los medios propuestos. Así el Tribunal Constitucional en su Sentencia 212/1990, de 20 de diciembre, afirma que: *“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, en el 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 artículo 24.2 a los procedimientos administrativos sancionadores, el derecho del expedientado a utilizar pruebas para su defensa tiene relevancia constitucional (Sentencias del Tribunal Constitucional 2/87, 190/87 y 192/87), 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 (Sentencias del*



Tribunal Constitucional 2/87 y 22/90). Lo que del artículo 24.2 de la Constitución Española 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 (Sentencia del Tribunal Constitucional 192/87), 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 (Sentencia del Tribunal Constitucional 149/87)".

En la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2002, de 30 de septiembre, se sintetiza la doctrina del mismo sobre el derecho a la utilización de los medios de prueba consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución Española en los siguientes términos:

"a) Este derecho fundamental, que opera en cualquier tipo de proceso en que el ciudadano se vea involucrado, no comprende un hipotético derecho a llevar a cabo una actividad probatoria ilimitada en virtud de la cual las partes estén facultadas para exigir cualesquiera pruebas que tengan a bien proponer, sino que atribuye solo el derecho a la recepción y práctica de las que sean pertinentes (SSTC 168/1991, de 19 de julio; 211/1991, de 11 de noviembre; 233/1992, de 14 de diciembre; 351/1993, de 29 de noviembre; 131/1995, de 11 de septiembre; 1/1996, de 15 de enero; 116/1997, de 23 de junio; 190/1997, de 10 de noviembre; 198/1997, de 24 de noviembre; 205/1998, de 26 de octubre; 232/1998, de 1 de diciembre; 96/2000, de 10 de abril, FJ 2), entendida la pertinencia como la relación entre los hechos probados y el *thema decidendi* (STC 26/2000, de 31 de enero, FJ 2).

b) Puesto que se trata de un derecho de configuración legal, es preciso que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos (SSTC 149/1987, de 30 de septiembre; 212/1990, de 20 de diciembre; 87/1992, de 8 de junio; 94/1992, de 11 de junio; 1/1996; 190/1997; 52/1998, de 3 de marzo; 26/2000, FJ 2), siendo sólo admisibles los medios de prueba autorizados por el Ordenamiento (SSTC 101/1989, de 5 de junio; 233/1992, de 14 de diciembre; 89/1995, de 6 de junio; 131/1995; 164/1996, de 28 de octubre; 189/1996, de 25 de noviembre; 89/1997, de 10 de noviembre; 190/1997; 96/2000, FJ 2).

(...)

d) Es necesario asimismo que la falta de actividad probatoria se haya traducido en una efectiva indefensión del recurrente, o lo que es lo mismo, que sea 'decisiva en términos de defensa' (SSTC 1/1996, de 15 de enero, FJ 2; 219/1998, de 17 de diciembre, FJ 3; 101/1999, de 31 de mayo, FJ 5; 26/2000, FJ 2; 45/2000, FJ 2). A tal efecto, hemos señalado que la tarea de verificar si la prueba es decisiva en términos de defensa y, por tanto, constitucionalmente relevante, lejos de poder ser emprendida por este Tribunal mediante un examen de oficio de las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, exige que el recurrente haya alegado y fundamentado adecuadamente dicha indefensión material en la demanda, habida cuenta de que, como es notorio, la carga de la argumentación recae sobre los solicitantes de amparo (SSTC 1/1996, de 15 de enero; 164/1996, de 28 de octubre; 218/1997, de 4 de diciembre; 45/2000, FJ 2).

e) La anterior exigencia se proyecta en un doble plano: de una parte, el recurrente ha de razonar en esta sede la relación entre los hechos que se quisieron y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas (SSTC 149/1987, de 30 de septiembre, FJ 3; 131/1995, de 11 de septiembre, FJ 2); y, de otra, quien en la vía de amparo invoque la vulneración del derecho



a utilizar los medios de prueba pertinentes deberá, además, argumentar de modo convincente que la resolución final del proceso a quo podría haberle sido favorable, de haberse aceptado y practicado la prueba objeto de controversia (SSTC 116/1983, de 7 de diciembre, FJ 3; 147/1987, de 25 de septiembre, FJ 2; 50/1988, de 2 de marzo, FJ 3; 357/1993, de 29 de noviembre, FJ 2), ya que sólo en tal caso, comprobado que el fallo pudo, acaso, haber sido otro si la prueba se hubiera admitido, podrá apreciarse también el menoscabo efectivo del derecho de quien por este motivo busca amparo (SSTC 30/1986, de 20 de febrero, FJ 8; 1/1996, de 15 de enero, FJ 3; 170/1998, de 21 de julio, FJ 2; 129/1998, de 16 de junio, FJ 2; 45/2000, FJ 2; 69/2001, de 17 de marzo, FJ 28)". Esta doctrina se reitera en la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2003, de 9 de abril

Pues bien, centrándonos en el supuesto en cuestión, habrá de analizarse si la práctica de las pruebas propuestas por la parte y no practicadas por la Administración eran o no necesarias y pertinentes, se solicitaron en la forma y el momento legalmente establecidos, especialmente, si dicha denegación causó o no indefensión al afectar a hechos decisivos, por poder haber sido distinto el resultado del procedimiento si se hubiesen llegado a practicar. Remitiéndonos a las pruebas propuestas por el recurrente en el momento procesal oportuno (que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 36.2 de la Ley Orgánica 4/2010, sería en el escrito de alegaciones al pliego de cargos), aquel propuso únicamente prueba documental y de "inspección ocular/reconstrucción de los hechos" (folios 59 y 60 del expediente administrativo). Y, atendiendo a lo que se hace constar en la propuesta de resolución, la Administración acordó, de un lado, practicar la prueba de ratificación del agente denunciante mediante la emisión de informe ampliatorio (así se consigna en la contestación a la alegación primera del pliego de cargos, y así obra en el expediente), admitir la documental y denegar la prueba de "inspección ocular/reconstrucción de los hechos" propuesta, por estimar su alegación frente a uno de los cargos incluidos en el pliego de cargos (en concreto, encontrarse dormido cuando estaba de servicio) y, por ello, estimarla innecesaria (así se consigna en la contestación a la alegación tercera del pliego de cargos). Y esta última y única denegación de prueba es plenamente acertada, pues dicha prueba iría, en su caso, destinada a desvirtuar un cargo que no se incluye finalmente en la propuesta de resolución y por el que el recurrente no fue finalmente sancionado (resultado, por otra parte, inhábil para advenir o desvirtuar extremo alguno en relación con las infracciones que se entendieron cometidas). Es cierto que el recurrente, en su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución, formuló una solicitud de práctica de prueba testifical tanto del Subinspector 1090, como de los policías locales 294 y 1236 (folio 149 del expediente administrativo). Pero no es menos cierto que dicha prueba resulta claramente extemporánea, ya que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica, dicha propuesta de resolución se confecciona una vez la fase probatoria (y todo el expediente) esté conclusa, debiendo limitarse el escrito de alegaciones posterior a la formulación de alegaciones (incluida la posible denegación probatoria - limitada, en este caso, a la tan aludida prueba de "inspección ocular/reconstrucción"-) según se desprende del tenor literal del artículo 40. Por ello, no se verifica la concurrencia de las condiciones para considerar que dicho derecho se conculcase. Es más, según se ha indicado, la parte siempre pudo haber propuesto en este procedimiento judicial la práctica de tales medios probatorios (que en el expediente disciplinario no solicitó en el momento procedente) y no lo hizo, por lo que tampoco podría apreciarse la necesaria producción de una situación de indefensión. Por ello, tampoco prospera este argumento

SEXTO.- Finalmente, sostiene el demandante que la resolución objeto de recurso contencioso-administrativo conculca el principio de proporcionalidad. Tampoco, ya se anuncia, prospera este alegato. El citado principio de proporcionalidad, como exponen la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2003 y las Sentencias del Tribunal



Constitucional de 18 de marzo de 1996, 2 de octubre de 1997 y 20 de julio de 1999 citadas en la misma, se encuadra como proyección o anexo del principio de legalidad consagrado en el ámbito del derecho sancionador. Conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2001, el mismo configura un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración cuando la norma establece para una infracción variadas sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria, debiendo ser en tal supuesto individualizada o adaptada la sanción a la gravedad del hecho por el que se acuerda su imposición. Constituye, por tanto, el de proporcionalidad un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce al ámbito de sus potestades sancionadoras (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 1995), pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso de lo que se trata es de aplicar criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita, que se infieren de principios integradores del ordenamiento jurídico sancionador. De ello se colige que la determinación de la sanción a imponer es una actividad reglada, por lo que la misma no queda al mero arbitrio de la Administración, de forma que resulta posible en sede jurisdiccional no sólo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino igualmente su modificación o reducción. En definitiva, la discrecionalidad que se otorga a la Administración en la imposición de sanciones 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, doctrina esta ya fijada en las Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1987, 15 de marzo de 1988, 23 de octubre de 1989, 14 de mayo de 1990, 26 de septiembre de 1990 y 30 de octubre de 1990, entre muchas otras.

Teniendo presente todo lo anterior, y atendiendo a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo décimo de la Ley Orgánica 4/2010, las faltas graves por cuya comisión fue sancionado el recurrente se sancionan mediante la imposición de una sanción de suspensión de funciones *“desde cinco días a tres meses”*; añadiendo el artículo 12 de la misma Ley que para la graduación de la sanción a imponer, *“y actuando bajo el principio de proporcionalidad”*, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios: *“a) La intencionalidad; b) La reincidencia. Existe reincidencia cuando el funcionario, al cometer la falta, ya hubiera sido anteriormente sancionado en resolución firme por otra falta de mayor gravedad o por dos de gravedad igual o inferior y que no hayan sido canceladas. a) los efectos de la reincidencia, no se computarán los antecedentes disciplinarios cancelados o que debieran serlo; c) El historial profesional, que, a estos efectos, sólo podrá valorarse como circunstancia atenuante; d) La incidencia sobre la seguridad ciudadana; e) La perturbación en el normal funcionamiento de la Administración o de los servicios que le estén encomendados; f) El grado de afectación a los principios de disciplina, jerarquía y subordinación; g) En el caso del artículo 7.b) y 8.y) se valorará específicamente la cuantía o entidad de la pena impuesta en virtud de sentencia firme, así como la relación de la conducta delictiva con las funciones policiales”*.

De la lectura de la resolución se desprende que la Administración impone por cada infracción grave la sanción de suspensión por doce días, teniendo presente que la conducta sólo pudo llevarse a cabo de forma voluntaria (es decir, teniendo presente la intencionalidad de la misma), mas descartando la concurrencia de otras circunstancias que pudieran agravar o atenuar la conducta. Esta valoración se revela correcta, pues lo cierto es que el despojarse del cinturón de trabajo en el que se portan el arma reglamentaria, los grilletes y defensa responde, necesariamente, a un acto de la voluntad unilateral del recurrente. Y dado que la sanción impuesta se encuentra extremadamente próxima al mínimo legal (cinco días) y muy



alejada del máximo (tres meses, esto es, noventa días), la ponderación realizada por la Administración (que disponía de 85 días de horquilla sancionadora -entre 5 y 90 días-, y solo agrava el mínimo legal absoluto en 7 días -menos de un 10% de todo el tramo sancionador-) se releva ajustada a derecho; debiendo, por ello, ser íntegramente desestimado el recurso contencioso-administrativo entablado.

SÉPTIMO.- Establece el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tras su reforma por la Ley 37/2011, aplicable a este procedimiento por razones temporales, que en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho; añadiendo que en los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad. Se consagra, por tanto, el criterio del vencimiento objetivo que ya estableció el artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Desestimándose íntegramente la demanda, procede imponer las costas al recurrente, en aplicación del aludido criterio de vencimiento.

Vistos los precitados artículos y demás de general y pertinente aplicación.

FALLO

DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales Sr. Bernal Mate, en nombre y representación de [REDACTED], frente al acto administrativo citado en el primero de los antecedentes de hecho de la presente resolución.

Se condena a la parte actora al pago de las costas procesales.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que no es firme y que frente a la misma podrán interponer recurso de apelación en el plazo de quince días ante este mismo Juzgado. La interposición de dicho recurso precisará la constitución de un depósito por importe de 50 Euros el cual habrá de efectuarse en el "Cuenta de Depósitos y Consignaciones" que este Juzgado tiene abierta en la entidad bancaria BANCO DE SANTANDER, debiendo acreditarse la constitución del mismo en el momento de la interposición, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial introducida por la Ley orgánica 1/2009, de 3 de Noviembre, y ello con las exclusiones previstas en el apartado quinto de dicha norma, quedando también excluidos los que tengan concedido el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Así, y por esta mi Sentencia, lo dispongo mando y firmo. David Gómez Fernández, Magistrado, titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número ocho de los de Málaga y su Provincia.





La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



