

LA INSTRUCCIÓN DE EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS: ORIENTACIONES Y JURISPRUDENCIA

DISCIPLINARY PROCEEDINGS: GUIDELINES AND JURISPRUDENCE



CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN CIENCIA Y UNIVERSIDADES, COMUNIDAD DE MADRID

- Consejero de Educación Ciencia y Universidades:
Emilio Viciano Duro
- Viceconsejero de Organización Educativa
José Carlos Fernández Borreguero
- Subdirector General de Inspección Educativa
Luis Abad Merino
- Realización
Subdirección General de Inspección Educativa
- Redacción y coordinación editorial
- Redacción:
Ángel García Dorado
Luis Íñigo Fernández
Carlos Rodríguez Amunátegui
M^a Cinta de Vargas Cascales
Ángel Alija Alija
Francisco Guijarro Belda
Jesús Antonio Calvo Oliveros
Marien Puchades Muñoz
Laura Sanz Gorjón
Leonardo Puente García
- Coordinadoras
Rosario Marcos Domínguez
Isabel Suero Mellinas
- Ilustración de cubierta
- *Cristina Ibáñez Bello*

Se puede acceder al manual a través del enlace de la Subdirección de Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid:

La instrucción de expedientes disciplinarios: orientaciones y jurisprudencia

<https://gestion3.madrid.org/bvirtual/BVCM051087.pdf>

I. JUSTIFICACIÓN

La instrucción de procedimientos disciplinarios incoados a los funcionarios, siempre por acuerdo del órgano competente, tanto en lo referido a funcionarios docentes, como a aquellos trabajadores pertenecientes al personal de administración y servicios de los centros educativos, así como al personal laboral que presta también sus servicios en dichos centros, constituye una de las tareas que la Inspección de Educación desempeña de manera ordinaria, incluso con cierta frecuencia.

Desde el curso 2020-2021, la Subdirección General de Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid coordina un equipo de inspectores encargados de la instrucción de estos procedimientos disciplinarios. La experiencia adquirida a lo largo de estos cursos motiva la elaboración y publicación de este libro o manual, que recoge las orientaciones, formularios, cronogramas, legislación y jurisprudencia que se consideran imprescindibles y muy útiles en la instrucción de estos procedimientos.

II. INTRODUCCIÓN NORMATIVA Y CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El libro tiene una parte inicial de carácter general donde se analiza la normativa aplicable y la definición del procedimiento disciplinario a los funcionarios.

Dicha normativa no está exenta de cierto grado de complejidad que, en ocasiones, dificulta su interpretación y la adecuada aplicación a las circunstancias concretas de cada procedimiento sancionador.

El punto de partida es la *Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por 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* (en adelante, TREBEP). Esta norma incluye una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta de directa aplicación tanto al personal funcionario como al laboral, un código deontológico adherido a la propia condición de funcionario. Estas reglas poseen un objetivo orientador y actúan como límite de las conductas lícitas, por lo que su infracción tiene como consecuencia un reproche administrativo sancionables.

Sin embargo, en cuanto al régimen disciplinario, el TREBEP, dado su carácter básico, tan solo ordena los principios a que debe someterse el ejercicio de esta potestad disciplinaria respecto a los empleados públicos: tipifica las faltas muy graves, enumera las posibles sanciones, y, en lo demás, remite ampliamente a la legislación que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y a la legislación laboral aplicable en su caso.

Los textos legales que regulan la potestad disciplinaria son, junto al TREBEP, los que se incluyen a continuación:

1. *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.* (RDFAE)

2. *Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.*

3. *Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.*

4. *Resolución de 27 de abril de 2021, de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, sobre registro, depósito y publicación del Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral de la Administración de la Comunidad de Madrid (2021-2024).*

El procedimiento disciplinario ejercido por la Administración Pública debe estar sometido en su desarrollo a una serie de principios generales que deben entenderse como cuestiones básicas que modulan las respuestas a cada procedimiento. Estos principios, de acuerdo con el artículo 94.2 del TREBEP son:

a) *Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.*

b) *Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.*

c) *Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.*

d) *Principio de culpabilidad.*

e) *Principio de presunción de inocencia.*

A los que el artículo 98.2 de citado cuerpo legal añade los de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.

Otros principios que afectan al ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración tienen un carácter más general y se vinculan a los que rigen el funcionamiento de la propia Administración. Por esta razón,

podemos encontrarlos en las dos leyes fundamentales que determinan el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público:

1. En la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, (en adelante, LPAC), se incorporan los principios de eficacia, proporcionalidad, efectividad, menor onerosidad, celeridad, transparencia, publicidad, concentración de trámites, contradicción, igualdad de los interesados en el procedimiento y buena regulación.

2. En la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, (en adelante, LRJSP) se determinan los principios que regulan el funcionamiento del sector público. Además, en sus artículos 25 a 29, se establecen también los principios de la potestad sancionadora, que hace extensivos al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y coinciden en lo esencial con los fijados en el TREBEP: legalidad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, vinculada al grado de culpabilidad y de intencionalidad, continuidad de la conducta infractora, naturaleza de los perjuicios causados, reincidencia...

Por otra parte, hay que tener presente que las garantías procesales establecidas en el artículo 24.2 de la Constitución Española (en adelante CE), se aplican también a las sanciones administrativas, pues de otro modo carecerían estas de la seguridad jurídica exigida por el artículo 9 de la Carta Magna. El tenor de dicho artículo es el siguiente:

"Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los

medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia".

A lo que habría que añadir lo previsto en el artículo 25.1 CE, que señala que:

"...nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento".

No obstante, es necesario tener presente que no se establece la aplicación de las garantías procesales al procedimiento administrativo sancionador en sentido estricto, sino en un sentido de principio, es decir, de aplicación de los principios constitucionales inspiradores de las leyes procesales penales, pero no de sus normas.

Se establecen por ley o reglamento de las Comunidades Autónomas y del Estado los trámites pormenorizados de los respectivos procedimientos disciplinarios en el caso de los funcionarios; mientras que se atenderá al procedimiento establecido en el Convenio Colectivo que corresponda para el personal laboral.

Por último, tanto la LPAC como el TREBEP supeditan la imposición de sanciones por infracciones graves o muy graves a la instrucción del oportuno procedimiento, mientras que para las faltas leves el TREBEP prevé un procedimiento sumario sin más garantía que la audiencia del interesado. Ambas normas prescriben, asimismo, que en la regulación del procedimiento debe haber una distinción entre las fases instructora y la sancionadora o resolutoria, que deben ser encomendadas a órganos distintos.

El procedimiento disciplinario que debe seguirse en el caso de funcionarios es el establecido en el RDFAE, que se aplica con carácter supletorio en aquellas Comunidades Autónomas que no se hayan dotado de normativa de desarrollo, como es el caso de la Comunidad de Madrid. Cabe destacar que en esta norma se indica textualmente que "...la tramitación, comunicaciones y notificaciones se ajustarán en todo a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo".

Como se ha dicho, la regla general es la necesidad de un procedimiento instruido al efecto para la imposición de sanciones por faltas graves o muy graves. Dicho procedimiento, atendiendo al RDFAE, se instituye de la siguiente manera:

1. La **iniciación del procedimiento** se hará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa; como consecuencia de una orden del órgano superior, que solo se podrá desatender en los casos que resulte admisible la desobediencia; por moción razonada de los subordinados o por denuncia de particulares. Este último supuesto se define como el acto de una persona particular por el que pone en conocimiento del órgano administrativo competente hechos que determinarán la incoación de un procedimiento administrativo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 del citado RDFAE, dicho órgano competente podrá acordar con carácter previo la realización de una información reservada, en cuyo desarrollo, como su propio nombre indica, no se podrán formular imputaciones o requerimientos ni practicar pruebas.

Hay que tener presente, por tanto, que el carácter de la Información Reservada es siempre potestativo, en ningún caso constituye en sí misma un procedimiento disciplinario y carece de valor probatorio, por lo que las posibles pruebas practicadas en el marco de una información reservada, dado que no posee en modo alguno las garantías exigibles al procedimiento

disciplinario, no podrán ser tenidas en cuenta en el posible expediente que de ella se derive, dado que en realidad no son tales pruebas, a no ser que sean practicadas de nuevo o ratificadas en el marco del procedimiento disciplinario ya revestidas de los principios de inmediatez y contradicción que se consideran imprescindibles en un proceso dotado de las necesarias garantías, tal y como establece el art. 24 de la Constitución.

En el acuerdo de incoación se nombrará instructor, que deberá ser en todo caso un funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado, y también se nombrará secretario cuando la complejidad o trascendencia de los hechos a investigar así lo requiera, notificándose ambos nombramientos al interesado a efectos de recusación. Tanto el instructor como el secretario están sujetos a las causas de abstención y recusación establecidas en los artículos 23 y 24 LRJSP.

- En relación con la abstención, se establece como una obligación tanto del instructor como del secretario, quienes están obligados a comunicarlo a la autoridad que lo nombre. Son motivos de abstención los previstos en el artículo 23.2 LRJSP.

- El derecho de recusación podrá ejercitarse desde el momento en que el interesado tenga conocimiento de quiénes son el instructor y el secretario, por las mismas razones previstas en el artículo 23.2. Se planteará ante la autoridad que acordó el nombramiento, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, por escrito y expresando la causa o causas en que se funda. Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días. Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso.

En concepto de medidas provisionales se pueden acordar las que se estimen oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si bien destacan entre ellas la suspensión provisional de las

funciones, derechos y prerrogativas anejos a la condición de funcionario, salvo el percibo del 75% del sueldo y del complemento familiar, situación que no podrá durar más de seis meses, salvo paralización del expediente imputable al funcionario. No se pueden adoptar medidas provisionales que puedan causar un perjuicio de reparación difícil o imposible a las personas interesadas o que impliquen la violación de derechos amparados por las leyes. Se pueden levantar o modificar durante la tramitación del procedimiento de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no se hubieran podido tener en cuenta en el momento de adoptarlas.

2. El **desarrollo del procedimiento** se hará observando las siguientes reglas:

- El instructor, como primera actuación, procederá a recibir declaración al presunto inculpado y a evacuar cuantas diligencias se deduzcan de la comunicación o denuncia que motivó la incoación del expediente y de lo que aquel hubiera alegado en su declaración.

- A la vista y como consecuencia de las actuaciones practicadas, el instructor formulará, en el plazo de un mes desde que se incoara el expediente, el correspondiente pliego de cargos de los hechos imputados, de la falta presuntamente cometida y de las sanciones que puedan serle de aplicación, notificándolo al inculpado y concediéndole un plazo de 10 días para que pueda contestarlo con las alegaciones que considere convenientes a su defensa y realice la aportación de documentos, solicitando, asimismo, la práctica de las pruebas que considere pertinentes.

El pliego de cargos deberá redactarse de modo claro y preciso, en párrafos separados y numerados por cada uno de los hechos imputados al funcionario.

- Transcurridos los diez días, el instructor dictará un acuerdo de práctica de pruebas, en el que deberá señalar todos los documentos que considera parte del expediente y las pruebas que considera necesario practicar, así como las que acepta y rechaza (motivándolo) de entre las propuestas por el interesado. Los medios de prueba válidos en derecho son: documental (pública o privada), declaración del expedientado, testifical, pericial e inspección personal del instructor. Si los convocados a una prueba testifical fuesen menores de edad, deberán acudir acompañados por sus padres o representantes legales.

- Una vez practicadas, en su caso, las pruebas acordadas, para las que tendrá el plazo de un mes, el instructor dará vista del expediente al inculpado, facilitándole copia completa del mismo si lo solicita, para que alegue lo que estime pertinente a su defensa y aporte de nuevo cuantos documentos estime conveniente en el plazo de 10 días. Constituye la aplicación de la práctica del derecho de audiencia, que tiene la categoría de derecho esencial de las personas interesadas en el procedimiento. Si antes del vencimiento del plazo las personas interesadas manifiestan su decisión de no presentar alegaciones ni aportar documentos o justificaciones, se considerará cumplimentado el trámite. La vista del expediente tendrá lugar en la sede del órgano administrativo que practique la tramitación, es decir, el instructor, que facilitará a las personas interesadas la forma más cómoda de verificarlo. En todo momento las personas interesadas pueden ser asistidas por un asesor en la medida que estimen más conveniente en defensa de sus intereses.

- El instructor, en el plazo de 10 días, formulará propuesta de resolución, en la que fijará con precisión los hechos, motivará la denegación de pruebas y hará la valoración jurídica de los mismos para determinar la falta que se estime cometida, señalando la responsabilidad del funcionario y la sanción a imponer. La propuesta de resolución es objeto de nueva

notificación por el instructor al interesado para que, en el plazo de 10 días, pueda alegar ante el instructor cuando considere conveniente en su defensa. Oído el inculpado o transcurrido el plazo sin alegaciones, se remitirá el expediente al órgano que haya acordado la incoación del expediente.

3. La **Resolución del órgano competente**, el mismo que lo era para iniciarlo, pone fin al procedimiento disciplinario. Deberá ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente, sin que puedan aceptarse hechos distintos de los que sirvieron de base al pliego de cargos y a la propuesta de resolución, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica. Deberá adoptarse en el plazo de 10 días, salvo en el caso de separación de servicio.

No obstante, y antes de decidir, el órgano competente podrá devolver el expediente al instructor para la práctica de las diligencias que resulten imprescindibles para la resolución. Con carácter general, todas las sanciones que se impongan a los funcionarios se anotarán en sus hojas de servicios y, en todo caso, en el Registro de Personal, con indicación de las faltas que lo motivaron. En cuanto a la Ejecución de las sanciones, deberá hacerse efectiva en el plazo de un mes. La resolución deberá ser notificada al inculpado, con expresión del recurso o recursos que quepan contra la misma, el órgano ante el que han de presentarse y los plazos establecidos para interponerlos.

Cuando se trate de hechos que pudieran ser constitutivos de algunos de los delitos cometidos por los funcionarios públicos, contra el ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las Leyes y de los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, tipificados en los Títulos II y VII del Libro Segundo del Código Penal, deberá suspenderse la tramitación del expediente disciplinario hasta tanto recaiga resolución judicial.

Respecto a los plazos, es necesario tener en cuenta dos tipos de plazos:

- El plazo para la iniciación de un expediente disciplinario. El artículo 19 del RDFAE menciona la prescripción de la falta o de la sanción entre las causas de extinción de la responsabilidad del funcionario, por lo cual, si se pretende evitar aquella, deberá incoarse el expediente antes del plazo señalado en la norma para la prescripción de la infracción que lo motiva. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97 del TREBEP, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses. El plazo de prescripción de las faltas comenzará a contarse desde que se hubieran cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas.

- El plazo para la tramitación de un expediente disciplinario. Será de doce meses, contados desde el momento de la incoación del expediente propiamente dicho, no desde el comienzo del periodo de información reservada si la ha habido, ni desde el momento en que el instructor inicie diligencias o desde la notificación efectiva al inculpado, tal como indica el artículo 21.3.a de la LPAC.

- PLANTEAMIENTO DEL MANUAL.

El grueso del manual se estructura atendiendo a cada una de las fases del procedimiento tanto en lo que se refiere a las orientaciones como el repositorio de jurisprudencia con el objeto de facilitar su manejo y consulta.

No debe verse, en consecuencia, tan solo como un documento orientado a proporcionar a las personas que se enfrentan por primera vez a las labores de instrucción, una guía precisa de los pasos que deben seguir para culminarlas con éxito. Es cierto que ese es uno de sus objetivos, pero no el único. El manual se plantea desde el convencimiento de que debe ser

útil también para los inspectores con experiencia en la instrucción de expedientes disciplinarios.

Por esta razón, el documento que se ofrece admite diferentes niveles de lectura y manejo. El más básico se limita a asegurar un estricto cumplimiento de la normativa que regula los procedimientos disciplinarios mediante una clara presentación de sus fases y el acceso a un completo banco de los documentos que pueden resultar necesarios en cada una de ellas; el más complejo, sin embargo, ofrece una importante recopilación de sentencias útiles para valorar la aplicación de sanciones, considerando sus posibles agravantes y atenuantes desde el punto de vista de la jurisprudencia que pueda resultar útil en cada caso

III. ESTRUCTURA DEL MANUAL

- ORIENTACIONES

En primer lugar, se incluye un documento con orientaciones sobre la naturaleza de las correspondientes fases del procedimiento y las actuaciones que deberán realizarse en ella.

- Fase I. Analiza y ofrece orientaciones sobre **las diligencias previas**, esto es, las actuaciones, procedimientos y diligencias previas a la formulación del pliego de cargos, incluye esta fase un análisis de los principios generales de la potestad sancionadora, los derechos del funcionario objeto del expediente y su incidencia en la fase instructora, las vinculaciones entre el procedimiento administrativo sancionador y la jurisdicción penal, las actuaciones del interesado a través de representante, y los plazos previos a la formulación del pliego de cargos. También se analiza la naturaleza del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador y aquellas actuaciones y diligencias del instructor previas a la emisión

del pliego de cargos, como es lo referido a la notificación o a la declaración del encartado como primera diligencia.

– Fase II. Recoge todo lo relativo a la formulación del pliego de cargos dado que, mediante este documento, el instructor expone por escrito al funcionario objeto de la incoación del expediente, los hechos que presuntamente se le imputan, la calificación provisional que se da a los mismos en cuanto que son constitutivos de falta y las posibles sanciones que pudieran serle de aplicación. Los aspectos de hecho y de derecho que conforman el pliego de cargos, así como las dificultades que puede encontrar un instructor en su formulación son analizados en este apartado.

– Fase III. Ofrece orientaciones para abordar la fase de la práctica de pruebas, dado que resulta esencial que los medios y elementos de prueba sean ajustados a la legalidad, y a los principios de inmediación, constancia, oficialidad, imparcialidad. También se analizan las pruebas que pueden practicarse: testifical, documental, pericial y el análisis del principio de la sana crítica aplicado a la valoración de la prueba.

– Fase IV. Este apartado recoge las orientaciones para afrontar la vista del expediente y trámite de audiencia.

– Fase V. Por último, se aborda la propuesta de resolución, documento en el que se fijará de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquellos constituyan, la persona o personas responsables, la sanción que se proponga y la valoración de las pruebas practicadas. El manual aborda las dificultades que supone la calificación jurídica, la tipicidad, antijuricidad y culpabilidad; así como la ponderación de la proporcionalidad.

En este primer apartado, se incluye un glosario de términos para definir los conceptos jurídicos habituales en un procedimiento sancionador.

- BANCO DE JURISPRUDENCIA

En segundo lugar, el manual recoge un banco documental de jurisprudencia, en el que se hallará respuesta a muy diversas situaciones que puedan plantearse en relación con la tipificación de las faltas y la proporcionalidad de las sanciones aplicables a las mismas en función de los posibles atenuantes y agravantes que resulten pertinentes en las circunstancias concretas del procedimiento. Se estructura la jurisprudencia de acuerdo con las fases del procedimiento.

- MODELOS DE DOCUMENTOS

Al final de este manual, se incluye una batería de modelos de documentos que pueden necesitarse en cada una de las fases, tanto los de uso imprescindible como aquellos que se utilizan con escasa frecuencia, pero que pueden resultar necesarios para abordar aquellas situaciones poco habituales, pero posibles, con el objeto de facilitar los contextos en los que se pueden encontrar los instructores.

IV. CONCLUSIÓN

Como se ha indicado al inicio de esta reseña, desde el curso 2020-2021, la Subdirección General de Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid coordina un equipo de inspectores encargados de la instrucción de estos procedimientos disciplinarios, este manual ha sido fruto de la experiencia, el análisis y el estudio de dichos procedimientos.

Es preciso señalar que el manual para la Instrucción de expedientes disciplinarios se plantea como una herramienta a disposición de los inspectores que deban abordar, en algún momento de sus actuaciones

profesionales, la instrucción de un procedimiento de esta naturaleza, con el objeto de prever en la práctica profesional una orientación explicativa de las diferentes partes del procedimiento y un nutrido banco documental de jurisprudencia para guiar el procedimiento con éxito.