

EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR FALTAS LEVES.

Fausto Díaz de Prado

Inspector de Educación. Albacete. Castilla-La Mancha.

RESUMEN

En el seno del procedimiento disciplinario para la imposición de las sanciones por faltas leves cometidas por los funcionarios, existe una diversidad de normativa que puede plantear numerosos problemas en relación a diversos aspectos legales, tales como los principios aplicables, el propio procedimiento, los plazos, la caducidad, etc. que han suscitado no pocas dudas a la hora de mantener una posición homogénea en la instrucción y tramitación de los mismos por parte de la Inspección educativa.

El presente estudio intenta aportar mayor claridad sobre la cobertura legal relativa a los principios y el procedimiento a seguir en la tramitación de los procedimientos disciplinarios iniciados para las faltas leves, indicando las respuestas que ofrecen al respecto la normativa, la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria.

También se analizará en este estudio el impacto que ha tenido en el tema planteado la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

PALABRAS CLAVE

Procedimiento disciplinario, faltas leves, Inspección educativa, procedimiento simplificado.

ABSTRACT

Within the disciplinary procedure for the imposition of sanctions for minor offenses committed by officials, there is a diversity of regulations that can pose numerous problems in relation to various legal aspects, such as the applicable principles, the procedure itself, deadlines, expiration, etc. that have raised quite a few doubts when it comes to maintaining a homogeneous position in the instruction and processing of the mentioned above by the Educational Inspection.

The present study tries to provide more clarity on the legal coverage regarding the principles and the procedure to be followed in processing the disciplinary procedures initiated for minor offenses, indicating the responses they offer in this regard regulations, jurisprudence and majority doctrine.

It will also be analyzed in this study the impact the entry into force of Law 39/2015, of October 1st, of the Common Administrative Procedure of Public Administrations, has had on the issue raised as well as the Law 40/2015, of October 1st, of the Legal Regime of Public Sector.

KEYWORDS

DISCIPLINARY PROCEDURE, minor offenses, Educational inspection, simplified procedure

1. INTRODUCCIÓN

En el seno del procedimiento disciplinario para la imposición de las sanciones por faltas leves cometidas por los funcionarios, existe una diversidad de normativa que puede plantear numerosos problemas en relación con diversos aspectos legales, tales como los principios aplicables, el propio procedimiento, los plazos, la caducidad, etc. que han suscitado no pocas dudas a la hora de mantener una posición homogénea en la instrucción y tramitación de los mismos por parte de la Inspección educativa. A esta dispersión normativa, ligada al diferente nivel de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, además de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007 y recientemente reformado en 2015¹, se han unido los cambios operados tras la nueva regulación que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) hacen de algunos aspectos que inciden en la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas.

El presente estudio intenta aportar mayor claridad sobre los principios y el procedimiento a seguir en la tramitación de los procedimientos disciplinarios iniciados para las faltas leves. El motivo fundamental es que sí que existe un procedimiento claro para la tramitación de los expedientes incoados por faltas graves y muy graves, regulado en el 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 y en las leyes de función pública de las Comunidades Autónomas, pero no hay un procedimiento similar para la imposición de las faltas leves en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Se analizará cual es la cobertura legal, tanto para los principios como para el procedimiento, los plazos de

¹ 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 (BOE de 31 de octubre).

prescripción y caducidad de los mismos, centrándonos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, indicando las respuestas que ofrecen al respecto la bibliografía de diversos autores, la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria. No obstante, es preciso señalar que este análisis es diferente según la regulación de la función pública que cada Comunidad Autónoma hace.

También hay que poner de manifiesto que aunque el presente estudio se centra en el modo legal a proceder para la tramitación de un procedimiento simplificado para la imposición de sanciones por faltas leves al personal funcionario docente de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, algunos problemas que se plantean tienen una dimensión que excede los límites autonómicos, y por ello las respuestas a estos se afrontan desde decisiones judiciales de distintos ámbitos territoriales, así como desde artículos doctrinales de carácter general.

Por último, es de reseñar que los cambios operados tras la aprobación reciente de la LPACAP y la LRJSP, y que están actualmente vigentes, han variado algunos aspectos con respecto a lo regulado en la extinta Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que es importante comentar las novedades que estas leyes han introducido en el procedimiento disciplinario objeto del presente estudio.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA APLICABLE A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE CASTILLA-LA MANCHA. IMPACTO DE LAS LEYES 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.

El régimen disciplinario aplicable a los funcionarios de carrera, así como a los funcionarios interinos, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se encuentra definido en las siguientes disposiciones normativas:

- a) En el Título VII, artículos 93 a 98, del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, publicado en el BOE nº 261, de 31 de octubre (en adelante TREBEP).
- b) En el Título X, artículos 127 a 145, de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, publicada en el DOCM nº 56, de 22 de marzo (en adelante LEPCLM)
- c) En el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero y publicado en el BOE nº 15, de 17 de enero (en adelante, RRD). Dicho Reglamento se

aplica supletoriamente a los funcionarios de las Comunidades Autónomas, tal y como señala su artículo 3.

- d) En el Capítulo 3º del Título Preliminar, artículos 25 a 31, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, publicada en el BOE nº 236 de 2 de octubre.

No obstante, lo que suscitó dudas a menudo en el pasado fue la aplicabilidad de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en cuestiones tan importantes como el procedimiento disciplinario o los principios a él aplicables. El origen de dichas dudas estaba en el contenido de dos de sus preceptos: por un lado, en el artículo 127.3, según el cual los principios de la potestad sancionadora *“no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual”*; y por otro lado, en su disposición adicional octava, que señalaba lo siguiente: *“Los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual se regirán por una normativa específica, no siéndoles de aplicación la presente Ley”*.

El Tribunal Supremo se pronunció expresamente al respecto concluyendo que de los preceptos transcritos no podía deducirse que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no fuese aplicable en materia disciplinaria, sino únicamente que el principio de especialidad impone la preferente aplicación de la norma especial sobre la genérica en los procedimientos disciplinarios aplicables a los empleados públicos². Es decir, el valor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en materia disciplinaria estribaba en su supletoriedad y en su labor integradora.

La LPACAP no realiza, a diferencia de su antecesora, ninguna mención explícita sobre la inaplicabilidad de su articulado al procedimiento disciplinario, por lo que puede entenderse que tanto los principios como las especialidades procedimentales relativas a los expedientes sancionadores resultan extrapolables a los disciplinarios sobre el personal al servicio de los entes públicos, debiendo aplicarse esta normativa unida a las previsiones recogidas en el art. 98 TREBEP. No obstante, hay que tener en cuenta que la disposición adicional primera, apartado 1, señala que: *“Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”*, por lo que de dicho precepto se puede defender la posición jurídica de que la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas resulta, al igual que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, supletoria de las normas reguladoras de los

² STS de 10 /12/2002. Rec. 683/2000.

procedimientos especiales en materia disciplinaria³ (no así en las normas procedimentales), y por tanto, el procedimiento disciplinario cuenta con la cobertura legal prevista en el TREBEP⁴ para aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran dictado las Leyes de Función Pública en desarrollo del mismo según el artículo 6 del TREBEP, y en la LEPCLM para el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. En este sentido, ajustándose a la disposición adicional primera de la LPACAP, la LEPCLM es una norma con rango de ley que regula trámites especiales, en concreto la función pública en esta Comunidad. Sin embargo, dado que la LEPCLM hace alusión en su artículo 143.3 a que *“la imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por un procedimiento sumario y simplificado, con audiencia de la persona interesada”*, sin regular explícitamente este procedimiento sumario, y puesto que la LPACAP es una norma de carácter básico parece coherente aplicar supletoriamente lo establecido en la LPACAP relativo a la tramitación simplificada y regulado en el artículo 96 de la misma.

Lo especificado pues anteriormente aclara cuál debe ser la normativa aplicable al “procedimiento disciplinario”. Pero la LRJSP da un giro radical en relación con los “principios” aplicables al ejercicio de la potestad disciplinaria del personal al servicio de las Administraciones Públicas, ya que, a diferencia de lo que hacía el artículo 127.3 de la Ley 30/1992, en su artículo 25.3 hace extensivos a la potestad disciplinaria los principios de la potestad sancionadora. Efectivamente, en dicho artículo se establece que *“Las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”*.

Por tanto, y sintetizando lo expuesto anteriormente, parece claro que los “principios de la potestad disciplinaria” vienen regulados en la LRJSP mientras que el “procedimiento disciplinario” viene regulado en Castilla-La Mancha, por un lado por la LEPCLM, por otro según lo dispuesto en el RRD en todo aquello que no sea incompatible con la propia LEPCLM, que es de aplicación supletoria asimismo en Castilla-La Mancha por no tener desarrollada normativa propia de régimen disciplinario en su ámbito de competencia y además, por ser una norma de carácter básico y perfectamente aplicable a los procedimientos sancionadores, por la LPACAP.

Una vez fijado el marco legal general de aplicación del procedimiento disciplinario, vamos a ver el marco normativo específico regulatorio del procedimiento para la imposición de sanciones por faltas leves.

³ Emma Álvarez Bayón, “Problemas en torno al momento de ejecución de las sanciones disciplinarias de los empleados públicos”. Revista Jurídica de Castilla y León nº 41, enero 2017; pp 90-91.

⁴ Gómez Díaz-Romo, A et al. 2018. “Manual práctico del instructor de los procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios”. Editorial Aranzadi

3. REFERENCIAS AL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR FALTAS LEVES.

Como hemos comentado anteriormente, el marco normativo que fija el procedimiento disciplinario viene regulado en la LEPCLM. De esta forma, el artículo 143.3 de la LEPCLM contempla que la imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por un procedimiento sumario y simplificado, con audiencia de la persona interesada, expresándose así también el artículo 98.1 del TREBEP. A diferencia de lo establecido para las faltas graves y muy graves, la LEPCLM no dice nada más sobre el procedimiento a seguir en la tramitación de las faltas leves. Sin embargo, el artículo 143.2 sí que indica que *“El procedimiento disciplinario que se establezca debe atender a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa de la persona presuntamente responsable”*. En virtud de este artículo, parece coherente que el procedimiento seguido para la tramitación de faltas leves sea un procedimiento abreviado, respetando por supuesto una serie de garantías procesales, como veremos posteriormente, y que viene regulado en el artículo 96 de la LPACAP. Además, el RRD que como se ha comentado anteriormente es de aplicación supletoria a todos los procedimientos disciplinarios a los que no lo sea de forma directa, expresa en su artículo 18.2 que *“para la imposición de sanciones por faltas leves no será preceptiva la previa instrucción del expediente al que se refiere el apartado anterior, salvo el trámite de audiencia al inculpado que deberá evacuarse en todo caso”*.

Por tanto, podemos afirmar que en el procedimiento para la imposición de sanciones por faltas leves no es preciso realizar una instrucción tal y como se configura en el RRD, hecho relacionado a su vez con lo establecido en el artículo 143.2 de la LEPCLM, ya que de otro modo poco se diferenciaría del procedimiento disciplinario establecido para las faltas graves y muy graves establecido en RRD. Sin embargo, y a partir de esta breve precisión se hace necesario destacar que por sencillo o simple que sea el expediente disciplinario seguido nunca debe omitirse una previa formulación de cargos, en la que se comuniquen los hechos, su calificación y la sanción pretendida, y se ofrezca al interesado la posibilidad de rebatir esos esenciales extremos antes de que tenga lugar el acto sancionador, esto es debe haberse conferido al interesado el específico trámite de audiencia al respecto, lo que es siempre exigible conforme al consagrado derecho de defensa proclamado en el art. 24 CE, aplicable al procedimiento disciplinario⁵.

Este hecho es especialmente importante, ya que ha suscitado controversias en relación con la necesidad o no de nombrar instructor en un procedimiento para imponer sanciones por faltas leves. En relación con esto, es relevante la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 13 de febrero de 2019⁶, que en su fundamento de derecho cuarto

⁵ STS de 6/07/2005, rec. 149/2002; STS de 30/06/2006, rec. 56/2003; STS de 3/05/2012, rec. 290/2011.

⁶ STS CLM de 13/02/2019, rec. 322/2017.

expresa que “La Ley castellano-manchega de función pública presupone, pues, que toda sanción, cualquiera que sea su gravedad, debe dictarse en el seno de un procedimiento disciplinario”. Además, la sentencia deja claro que “no es incompatible la tramitación del procedimiento simplificado específico para la imposición de sanciones leves -que en la normativa de aplicación a los funcionarios públicos de esta Comunidad Autónoma no se regula- con una somera y verdadera instrucción; simplemente no es preceptiva. Es más, se prevé para la práctica de la prueba que puede proponer el expedientado. Y cualquiera que sea el procedimiento que se siga (simplificado u ordinario), lo manifestado en una información reservada carece de valor verificador de los hechos si no es ratificado ante el Instructor de Expediente disciplinario”. Además, el artículo 64.2.c) de la LPACAP establece que en los procedimientos de naturaleza sancionadora el acuerdo de iniciación deberá contener la identificación del instructor, y en su caso secretario, quedando pues zanjada la cuestión y reafirmando la necesidad de nombramiento de instructor aún incluso en un procedimiento abreviado.

En cuanto a las normas procedimentales del expediente disciplinario relativas a la tramitación, comunicaciones y notificaciones, éstas se deben ajustar a lo dispuesto en el Título II, Capítulo II de la LPACAP, de acuerdo con la equivalencia de la ya derogada Ley 30/1992⁷.

4. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR FALTAS LEVES.

Una vez visto el marco normativo aplicable para el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones por faltas leves, vamos a ver a continuación cuáles deben ser las fases a seguir para la tramitación de las faltas leves, y que conjuguen el respeto a la legalidad vigente y la garantía de defensa del inculpado. Tal y como se ha comentado anteriormente, en Castilla-La Mancha no existe un procedimiento regulado para la imposición de sanciones por faltas leves, pero atendiendo a la doctrina mencionada anteriormente, y según lo establecido el artículo 18.2 del RRD, existen dos fases o trámites de este procedimiento abreviado que deben cumplirse antes de dictar la propuesta de resolución: **el acuerdo de inicio y el trámite de audiencia.**

A falta de normativa que regule dicho procedimiento, se aplica supletoriamente los trámites establecidos en la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común de la LPACAP, por lo que se respetará lo señalado en el artículo 96 de la misma teniendo en cuenta también que, independientemente de que se trate de un procedimiento abreviado, en

⁷ No obstante, hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima, en la redacción dada por la disposición final novena del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que será a partir del día 2 de abril de 2021, se mantendrán en vigor los artículos de la Ley 30/1992 relativos a las materias mencionadas.

cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria (art. 96.1 LPACAP).

Tal y como indica la LPACAP, en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado prevista en el apartado 2.

El artículo 96.6 establece los trámites que únicamente deberán seguirse en los procedimientos simplificados. Veremos a continuación el contenido esencial y el procedimiento de dichos trámites.

4.1. INICIACIÓN.

El primer trámite establecido en el artículo 96.6.a) de la LPACAP es el inicio del procedimiento. **El procedimiento disciplinario se inicia siempre de oficio por acuerdo del órgano competente**, y ello, aunque derive de la interposición de una denuncia, lo que implica que el transcurso del plazo legalmente establecido para resolver el procedimiento disciplinario tendrá como consecuencia jurídica la caducidad de dicho procedimiento.

El acuerdo del órgano competente dando inicio al procedimiento disciplinario puede derivar bien de la propia iniciativa, como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia, siendo esta última la que pudiera generar mayores problemas jurídicos en el procedimiento.

Puesto que para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no existe una regulación del procedimiento para imponer las sanciones por faltas leves, se entiende que al ser un procedimiento disciplinario de naturaleza sancionadora (aunque sea sumario y simplificado) debe existir siempre un acuerdo de inicio, en consonancia con lo establecido en el artículo 58 de la LPACAP. Esta necesidad viene avalada por diferentes pronunciamientos judiciales, siendo interesante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 20 de abril de 2018⁸. En el fundamento segundo la sentencia manifiesta que se ha incurrido en vulneración del artículo 24.2 CE ya que *“en todo caso es necesario tramitar un procedimiento disciplinario, si bien en las infracciones leves dicho procedimiento será sumario y simplificado. En estos procedimientos el trámite esencial es el acuerdo de inicio del expediente, donde habrán de contenerse los cargos que se imputan al presunto infractor, concediéndole el trámite de audiencia, así como la posibilidad de aportar documentos y de proponer la práctica de las pruebas que estime pertinentes en defensa de su derecho, y la resolución del procedimiento”*. Además de esto, la sentencia deja claro que

⁸ STSJ CLM de 20/04/2018, rec. 166/2017.

“el trámite de audiencia implica la comunicación escrita al inculpado de un pliego que al menos contenga la expresión de los hechos imputados, de la falta cometida y de las sanciones que puedan imponerse, y la concesión de un plazo de diez días para formular alegaciones”. Por último, la sentencia considera que *“aunque en la normativa de aplicación a los funcionarios públicos de esta Comunidad Autónoma no se regula un procedimiento específico para la imposición de las sanciones leves, es claro que su imposición exige la previa tramitación de un procedimiento donde se comuniquen los cargos de los que se acusa al funcionario inculpado y se le ofrezca la posibilidad de formular alegaciones por escrito y, en su caso, proponer pruebas, durante un plazo mínimo de 10 días; trámite que solo podría darse en el acuerdo de incoación del procedimiento disciplinario o trámite similar que contenga idénticas garantías”.*

En similares términos se han expresado otras sentencias, entre ellas la Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha de 3 de febrero de 2003⁹ y la propia STSJ CLM de 13 de febrero de 2019 anteriormente citada.

El acuerdo de inicio por tanto, es exigible en todo caso, y debe realizarse por el órgano competente. En relación con la competencia, esta es irrenunciable, y en materia sancionadora sólo puede ser impuesta por el órgano que expresamente la tenga atribuida por disposición legal o reglamentaria. En la actualidad se mantiene la prohibición de delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador, si bien, en todo caso, la consecuencia jurídica de la adopción de una resolución sancionadora por delegación de firma ha sido considerado por la jurisprudencia, como un defecto de incompetencia jerárquica determinante de anulabilidad, por tanto, susceptible de convalidación por el órgano superior competente.

En los supuestos de incoación de un expediente disciplinario por un órgano que carece de competencia, cuando se trate de una falta de competencia jerárquica, no funcional ni territorial, se considera que ello no determina la nulidad del acto, y debe entenderse subsanada al dictarse la resolución por el órgano competente para ello.

En Castilla-La Mancha el Decreto 252/1999, de 28-12-1999, por el que se atribuyen competencias en materia de personal, respecto de los funcionarios docentes, a los diferentes órganos de la Consejería de Educación, atribuye a los Delegados Provinciales la competencia para incoar expedientes disciplinarios.

El contenido del acuerdo de inicio viene regulado en el artículo 64 de la LPACAP, que establece que en los procedimientos de naturaleza sancionadora el acuerdo contendrá al menos:

a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables. Se trata de un requisito indispensable y deberá indicarse el título de imputación del inculpado (autor, inductor, cooperador, encubridor...).

⁹ STSJ CLM de 3/02/2003, rec. apelación 96/2002.

b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento (sucintamente expuestos), su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder. Todo ello se entiende sin perjuicio de lo que resulte de la tramitación de la instrucción, y en todo caso, solamente el conocimiento de los hechos imputados integra el concepto de acusación a los efectos del derecho fundamental del inculpado al conocimiento de la acusación.

c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos. En el caso que se omita el derecho de recusación habrá que analizar, de forma casuística, si se ha causado una indefensión material, real y efectiva, para poder conocer las consecuencias jurídicas que se derivan de esta informalidad.

En este aspecto, podría plantearse si el funcionario que ha instruido las diligencias previas a la incoación del expediente disciplinario puede ser nombrado instructor, o si por el contrario concurriría causa de abstención o recusación y la regla de separación entre quien instruye y quien resuelve. Aunque la doctrina no es pacífica, ya existen pronunciamientos judiciales que han resuelto en el sentido de permitir esta posibilidad. Así, por ejemplo, en la sentencia de la Sala de lo Contencioso del STSJ Castilla-La Mancha de 21 de septiembre de 2007¹⁰, la recurrente de un procedimiento disciplinario funda causa de recusación en el hecho de que el funcionario que intervino en las "diligencias informativas" previas a la incoación del expediente disciplinario es el mismo funcionario que instruye el expediente. La sala de lo contencioso la zanja claramente en su FD cuarto, en el que establece que *"tal intervención no lo es en calidad de "testigo" ni de "perito", sino de funcionario encargado de una instrucción informativa previa, caso que, de ser incluíble entre las causas de abstención o recusación, debería haber sido incluído expresamente, pues de ningún modo puede ser confundido el concepto de "testigo" con el que aquí concurre, por mucho que el funcionario, como dice la actora, dé fe de las actuaciones practicadas, función que nada tiene que ver con la categoría procesal de testigo"*.

Además, el tribunal no solo valida esta posibilidad, sino que le parece coherente. Así, en su fundamento cuarto indica también que *"Por otro lado, no hay motivo que exija aplicar a la relación entre quien instruye diligencias informativas y quien instruye el expediente las reglas que rigen la relación entre quien instruye y quien resuelve (art. 134.2 Ley 30/1992), pues la fase de indagación previa y la posterior de instrucción poseen una naturaleza afín y una continuidad que hacen que no sólo no sea reprochable, sino incluso lógico y comprensible, que se encarguen al mismo funcionario, siendo igualmente correcto el que se incorporen al expediente sancionador expresamente, y con el debido conocimiento y garantía del imputado, las actuaciones previas, que, sea o no la misma persona la que las llevó a cabo y la que instruye, por definición deben ser conocidas por esta última, y, siéndolo resulta más garantista el que se incorporen expresamente al expediente que el que, sin incorporarse, puedan influir de forma implícita en el ánimo del instructor."*

¹⁰ STSJ CLM de 21/09/2007, rec. 600/2003.

También la doctrina establece que no concurre causa de abstención, respecto de un procedimiento inspector, en este caso en materia tributaria, en el actuario que intervino en actuaciones inspectoras precedentes, relativas al mismo sujeto y objeto, a las que fueron invalidadas en vía económico-administrativa¹¹. Además, diferencias sentencias han dictado que las causas de abstención son taxativas y no admiten interpretaciones analógicas o extensivas¹² de modo, por ejemplo, que no pueden asimilarse la condición de perito con la de actuario¹³.

Sin embargo, en contarios términos se expresa la STSJ CLM de 11 de marzo de 2013¹⁴, que sí que admite la recusación de una inspectora que había intervenido en una fase previa. En dicha sentencia, aunque se reconoce que las causas legales que podían determinar la recusación no encajan estrictamente en el concreto desarrollo del expediente administrativo (tener interés personal y tener relación de servicio) y no tiene conexión con una causa concreta de recusación-abstención, es asimilable al interés personal y profesional, no generante de nulidad absoluta sino de anulabilidad formal, dictando que se retrotraiga el procedimiento sancionador al momento en que se debió de estimar la causa de recusación.

Puesto que en este aspecto la doctrina está dividida, se recomienda que, ante el planteamiento de incidente de recusación de un inspector en un procedimiento disciplinario, se estudie pormenorizadamente si existe realmente fundamento que la avale de cara a reforzar las garantías procedimentales para evitar los riesgos de paralizar, demorar u obstaculizar la tramitación del procedimiento por parte del funcionario inculpado mediante la técnica de presentar incidente de recusación, actuación relativamente sencilla ante la amplitud de las causas de abstención recogidas en el artículo 23 LRJSP.

En relación con la recusación que el funcionario inculpado puede plantear contra el instructor del expediente disciplinario, puede promoverse por el interesado en cualquier momento de la tramitación del procedimiento. Una vez dictada la resolución que ponga término al mismo, no cabe ya su planteamiento. Por otra parte, la recusación se ha de plantear por escrito, en el que se debe expresar, concreta y exactamente, la causa o causas en que se funda, no bastando la mera alegación de sospechas o la invocación de causas inconcretas¹⁵. Por último, cabe decir que en el caso de no haberse conocido anteriormente el concurso de la causa de abstención puede hacerse valer en sede judicial, siempre que se pruebe su concurso y carácter relevante. En cambio, el consentimiento de la causa mediante la no promoción temporánea del incidente de recusación, impide su alegación posterior, por aplicación de la doctrina de los actos propios¹⁶.

¹¹ TSJ La Rioja de 7/12/2000, rec. 371/1999; TEAC 17-9-02.

¹² STS de 20/01/1996, rec. 371/1995; STS 2/7/12, rec. 4/2012; STS de 27/5/2009, rec. 4297/2005; STS de 8/10/2009, rec. 5153/2004.

¹³ STS de 20/04/2011, rec. casación 4695/2006; STS de 9/03/2015, rec. 820/2013

¹⁴ STSJ CLM de 11/03/2013, rec. apelación 262/11.

¹⁵ STS 26/04/80, rec. apelación 43.434.

¹⁶ STSJ Andalucía 13/9/01, rec. 1975/1998; STSJ Andalucía 25/02/2013, rec.460/2011

Por último, hay que recordar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2.c) de la LPACAP, cuando el funcionario inculpado promueva la recusación en cualquier momento de la tramitación del procedimiento disciplinario, desde que ésta se plantea hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado, se suspenderá el transcurso del plazo máximo legal para resolver este procedimiento y notificar la resolución.

d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85 de la LPACAP. Dependiendo del tipo de sanción que pueda imponerse de las establecidas en la LEPCLM, el órgano competente para resolver en el caso de faltas leves será:

- Si la sanción por falta leve es de apercibimiento, tal imposición corresponde al titular de la Delegación Provincial, tal y como establece el artículo 3.c) del Decreto 252/1999, de 28 de diciembre, por el que se atribuyen competencias en materia de personal, respecto de los funcionarios docentes, a los diferentes órganos de la Consejería de Educación.

- Si es una sanción de suspensión de funciones: el citado Decreto 252/1999, establece en su artículo 1.i que corresponde al titular de la Consejería “*resolver los expedientes disciplinarios derivados de faltas graves o muy graves, que no impliquen la separación del servicio*”. Sin embargo, esta competencia se delegó en la Dirección General del Recursos Humanos a través de la Orden de 22-02-2000, de la Consejería de Educación, por la que se delega en el Director General de Recursos Humanos la competencia para resolver los procedimientos disciplinarios derivados de faltas graves (DOCM nº 17, de 3 de marzo).

e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56 de la LPACAP. En el caso del procedimiento simplificado para la imposición de faltas leves, como el que nos ocupa, parece poco probable tomar medidas cautelares ante faltas de poca entidad, aunque el artículo 64 de la LPACAP lo incluye dentro del procedimiento general. En este sentido es preciso señalar que la resolución administrativa de suspensión provisional de funciones acordada en el procedimiento disciplinario es susceptible de recurso autónomo en fase administrativa¹⁷, y posteriormente ante la jurisdicción contencioso administrativa, donde se puede articular a través de la figura de la solicitud de medida cautelar prevista en los artículos 129 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, a través de la cual el inculpado puede solicitar de los tribunales la suspensión de la medida cautelar de la suspensión de funciones acordada por el órgano competente. De esta forma debe darse pie de recurso a las medidas provisionales según lo establecido en el artículo 40.2 de la LPACAP.

¹⁷ STS de 28/01/1985; STS de 11/05/1999

f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada. Como se trata de una tramitación simplificada del procedimiento, según el artículo 96.6 c) de la LPACAP, se debe dar un plazo para formular alegaciones al inicio del procedimiento de cinco días, a las que podrán acompañar los documentos o informaciones que estimen conveniente y, en su caso, proponer prueba concretando los medios de que pretendan valerse. Abordaremos la importancia de esta cuestión a la hora de hablar del trámite de audiencia.

g) El plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio. Posteriormente haremos referencia a este supuesto, ya que la situación en la que transcurra el plazo máximo para dictar resolución y notificarla al inculpado supondrá la caducidad del procedimiento.

Aunque parezca una obviedad, la incoación del procedimiento disciplinario es una resolución administrativa que tiene la consideración de acto de mero trámite no cualificado contra el que no cabe recurso.

En concreto, existe una extensa y nutrida jurisprudencia pacífica, que entiende que el acuerdo de inicio de un procedimiento disciplinario tiene la consideración de acto administrativo de trámite, que a priori no prejuzga nada, que no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión ni perjuicio alguno a los interesados, contra el cual no cabrá interponer recurso administrativo ni judicial alguno, sin perjuicio de las alegaciones que pueda formular en los trámites de audiencia propios de la fase de instrucción y de los recursos oportunos que puedan interponerse contra la resolución definitiva. Así lo viene indicando expresamente y desde tiempo inmemorial nuestro Alto Tribunal ¹⁸.

Sí es susceptible de recurso, por el contrario, la resolución administrativa que en su día ponga, o haya puesto, fin al procedimiento disciplinario en cuestión, y será en ese momento cuando podrán alegarse cuantos defectos achaque el inculpado al acuerdo de incoación del expediente disciplinario.

El acuerdo de iniciación se notificará siempre a los siguientes sujetos:

a) Al funcionario inculpado.

b) Al instructor y secretario nombrados en el procedimiento disciplinario

c) Además de todo esto, cuando el procedimiento disciplinario sea iniciado como consecuencia de una denuncia, el acuerdo de iniciación se notificará al denunciante, tal y como establece el artículo 27 del RRD.

d) Cuando el funcionario inculpado ostente la condición de Delegado sindical, Delegado de personal o cargo electivo a nivel provincial, autonómico o estatal en las

¹⁸ STS de 20/05/1992, FJ 2º y 3º; STS de 5/02/1991, FJ 3º.

Organizaciones Sindicales más representativas, deberá notificarse dicha incoación a la correspondiente Sección Sindical, Junta de Personal o Central Sindical, según proceda, a fin de que puedan ser oídos durante la tramitación del procedimiento.

Dicha notificación deberá igualmente realizarse cuando la incoación del expediente se practique dentro del año siguiente al cese del inculpado en alguna de las condiciones enumeradas en el párrafo anterior. También deberá efectuarse si el inculpado es candidato durante el período electoral (DA 1ª RRD).

4.2. TRÁMITE DE AUDIENCIA

El siguiente paso lo constituye el trámite de audiencia, tal y como establece el artículo 96.6 d) de la LPACP relativo a la tramitación simplificada, que es preceptivo en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, es decir cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado, como es el caso.

En concreto, dicho trámite viene regulado en el artículo 82 de la LPACAP, que indica que *“instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes. La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”*.

En cuanto al plazo, dicho artículo establece que *“Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”*.

Este trámite es fundamental para garantizar el derecho a la defensa del funcionario inculpado, de forma que pueda proponer la práctica de la prueba, si así lo considera oportuno para su defensa. También es importante para evitar la violación de los principios de contradicción y defensa del funcionario inculpado ya que, por citar un ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 28 de noviembre de 2018 establece a este respecto en su fundamento segundo que *“el Instructor del expediente denegó a la expedientada la práctica de preguntas a los principales testigos que en el proceso contencioso-administrativo se han revelado pertinentes y necesarias para comprobar la credibilidad de los hechos y la credibilidad de los testigos. En ese sentido, la prueba practicada en el proceso contencioso-administrativo vino a poner de manifiesto que a la expedientada no se le dio oportunidad de contradecir algunas de las declaraciones que los aludidos testigos habían efectuado ante el Instructor de la información reservada, donde declararon sin su presencia, lo que efectivamente le causó la indefensión denunciada, tal como ha dicho el Tribunal Constitucional, a cuya doctrina aludiremos más abajo, al no admitirse preguntas que eran relevantes para aclarar las contradicciones apreciadas en las*

declaraciones de los principales testigos, los reclamantes, e inadmitirse otras, igualmente relevantes para la resolución del procedimiento disciplinario, formuladas por la defensa de la demandante ante el Instructor del procedimiento disciplinario por tratarse de cuestiones a las que ya se había dado respuesta en la información reservada; procedimiento en el que no tuvo intervención la expedientada.”

Por tanto, para dar cumplimiento a lo establecido en la normativa vigente y garantizar el derecho de defensa del inculpado, se deberá dar un plazo de diez días para que alegue y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes, así como proponer la práctica de la prueba si así lo considera necesario para su defensa en el procedimiento

4.3. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Una vez cumplidos los trámites anteriores, el último trámite a realizar por el inspector es redactar la propuesta de resolución, cuyo contenido viene regulado en el artículo 42 del RRD. No haremos una referencia muy extensa a la misma, ya que su contenido no difiere de la propuesta de resolución de cualquier procedimiento para faltas graves o muy graves. El contenido de la propuesta de resolución, afirma la Jurisprudencia, no puede sustraerse, so pena de provocar indefensión en el funcionario inculpado. Por ello, dicha propuesta deberá contener:

- 1.- La fijación precisa de los hechos.
- 2.- La motivación de la denegación de las pruebas propuestas por el inculpado, en su caso.
- 3.- La valoración jurídica de los hechos.
- 4.- La determinación de la falta cometida.
- 5.- La responsabilidad del funcionario.
- 6.- La correspondiente sanción a imponer.

Es importante precisar que solamente si la propuesta del instructor contiene estos pronunciamientos, y por supuesto lo hace de una forma precisa y motivada, podrá entenderse satisfecho el derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él, sin riesgo a vulnerar el artículo 24 CE, ya que sólo así podrá contradecir los argumentos fácticos y jurídicos del instructor que luego podrá hacer suyos la resolución¹⁹.

Una vez elaborada la propuesta de resolución, y conforme al artículo 43 del RRD, se notificará la propuesta de resolución al inculpado para que, en el plazo de diez días, pueda alegar ante el Instructor cuanto considere conveniente en su defensa. Este trámite de audiencia es esencial para el funcionario inculpado, y tiene su sentido en el hecho de que en el trámite de audiencia el inculpado cuenta con toda la vista del expediente completo para

¹⁹ Gallardo Castillo. M.J (2015). “Régimen disciplinario de los funcionarios públicos”. Editorial Aranzadi.

formular alegaciones, con lo que su defensa podrá ser más plena y eficaz. Y con ellas, el instructor cuenta con más elementos de juicio para formular su propuesta de resolución con mayor garantía de acierto.

Finalmente, tal y como establece el artículo 44 del RRD, una vez transcurrido el plazo de diez días concedido, formuladas o no alegaciones, remitirá el expediente disciplinario competente al órgano que haya acordado la incoación del procedimiento, quien podrá adoptar alguna de las siguientes decisiones:

- Si entiende que la instrucción está bien completada y la actuación es suficiente para adoptar la resolución que pone fin al procedimiento, lo remitirá a la autoridad competente para resolver.

- En caso de que no lo entienda así, lo devolverá nuevamente al instructor, al que ordenará que lleve a cabo la práctica de las diligencias que considere necesarias.

4.4. TERMINACIÓN

Una vez que el expediente disciplinario completo, junto con la propuesta de resolución, es remitido al órgano competente para imponer la sanción disciplinaria, deberá dictar la resolución que ponga fin al procedimiento, y que es susceptible de recurso. Sin embargo, es posible también que conforme establece el artículo 46 del RRD, el órgano competente para resolver pueda devolver el expediente al instructor, ordenándole la práctica de las diligencias que considere imprescindibles para imponer la sanción. De este trámite, y antes de que el instructor remita de nuevo el expediente al órgano competente para resolver, se dará vista de lo actuado al funcionario inculcado, a fin de que en el plazo de diez días alegue cuanto estime conveniente. Siendo esto así, este trámite de audiencia debe otorgarlo el órgano competente para resolver, con el objeto de que el inculcado pueda realizar ampliaciones o matizaciones a esas diligencias imprescindibles.

Por supuesto, la resolución administrativa que ponga fin al expediente disciplinario debe ser adoptada por el órgano competente para resolver, ya que de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la LRJSP la competencia debe ser ejercida por el órgano que la tenga atribuida como propia ya que, en caso de que se adopte una resolución por un órgano incompetente por razón de la materia o territorio supone la nulidad de pleno derecho de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.b) de la LPACAP.

La resolución administrativa que ponga fin al procedimiento disciplinario, deberá adoptarse en el plazo de diez días (salvo en caso de separación del servicio, que no es aplicable al caso que nos ocupa), y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente, según lo establecido en el artículo 45 del RRD. Si el procedimiento se inició como consecuencia de denuncia, la resolución deberá ser notificada al firmante de esta (artículo 48 RRD). En relación con el inicio del procedimiento como consecuencia de una denuncia, y ante los posibles recursos que el denunciante pueda interponer por no estar conforme con la

sanción que se haya impuesto al funcionario inculpado, la jurisprudencia existente establece como regla general que no cabe apreciar que existe un interés legítimo del denunciante, en los términos exigidos en el art. 19.1. a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, cuando se aduce un mero interés moral o la satisfacción personal o espiritual del afectado para impugnar en vía contencioso-administrativa las resoluciones dictadas en un procedimiento sancionador, pretendiendo la imposición de una sanción o la modificación de la sanción impuesta²⁰.

5. LA PROBLEMÁTICA SOBRE EL PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO Y LA CADUCIDAD.

Es ineludible recordar la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y notificarla, según lo establecido en el artículo 21 de la LPACAP. En este aspecto mientras que la LEPCLM fija la duración máxima de los procedimientos que tengan por objeto faltas muy graves o graves, no se establece esta previsión expresa para las faltas leves, lo que ha suscitado dudas a la hora de interpretar cuál es el plazo máximo que tiene la Administración para resolver este tipo de procedimientos.

Una posibilidad sería entender que resulta aplicable el plazo de tres meses que con carácter supletorio establece el artículo 21.3 de la LPACAP. Sin embargo, hay que recordar que este plazo es supletorio, de forma que el artículo 21.2 de la LPACAP fija que *“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea”*. Hasta finales de 2001 no se había establecido nada al respecto, ya que el RRD tampoco lo menciona. A partir de esa fecha, el artículo 69.1 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social lo establece en 12 meses y esta ley continua vigente, ya que no es derogada por la reciente LPACAP. Por tanto, aunque esta solución podría resultar contradictoria con el espíritu de la LEPCLM, que ha establecido expresamente ese plazo para las faltas graves y muy graves, omitiendo las leves, no es menos cierto que dicho plazo de 12 meses cumple con la reserva de ley establecida en la LPACAP, ya que la Ley 24/2001 es una norma que regula los plazos del procedimiento disciplinario y no hace distinción entre tipos de faltas, indicando el plazo para resolver cualquier procedimiento disciplinario, y es un criterio indubitado que el procedimiento disciplinario por falta leve lo es.

En relación con esta cuestión, existe una amplia jurisprudencia que valida la aplicabilidad de dicho plazo frente al supletorio que establece la LPACAP. Entre ellas, la Sala de lo contencioso del Tribunal Supremo se ha pronunciado en contra de la aplicación

²⁰ STS de 28/01/2019, rec. 4580/2017.

supletoria de la LPACAP²¹, de forma que frente a la alegación de un recurrente de que el plazo de caducidad es de seis meses, de conformidad con el artículo 42.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actualmente el 21 de la LPACAP) la sentencia razona: "... Son numerosas las sentencias de distintos Tribunales de Justicia que aplican las previsiones del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, en supuestos relativos a procedimientos disciplinarios incoados a funcionarios de cuerpos docentes universitarios, así las sentencias (...). Respecto del art. 42.2 de la Ley 30/92, ha de significarse que la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, administrativas y del orden social, en su artículo 69, ubicado bajo la titulación de "procedimientos" modificó la Disposición adicional vigésimo novena de la Ley 14/2000, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, administrativas y del orden social, añadiendo al anexo 1 de la misma varios procedimientos, entre ellos, atinente al procedimiento disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, estableciendo como plazo para la resolución y notificación el de 12 meses, de forma que debe de operar esa norma específica sobre el plazo genérico, debiéndose de añadir respecto de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado público (EBEP), que si no cuando se refiere al procedimiento disciplinario no señala el plazo de duración, no conduce sin más a la aplicación supletoria de la Ley 30/92, pues nos encontramos ante una materia específica, como es la del régimen disciplinario y el Reglamento de Régimen disciplinario de los funcionarios del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/86, no ha sido derogado en este punto por la Disposición derogatoria única de la Ley 7/2007, que contempla la derogación de todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en ese Estatuto, por lo que el plazo que sigue vigente es el de 12 meses. En ese sentido las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de julio y de 10 de marzo de 2011. De ahí que el plazo o período de caducidad del procedimiento es el de un año, por lo que, dada la fecha de incoación del procedimiento y la fecha de notificación de la resolución sancionadora, no transcurrió el plazo de año para que pueda operar la caducidad del procedimiento".

Del mismo modo se pronuncian diferentes tribunales, entre ellos el TSJ de Castilla-La Mancha²² o el TSJ de la Comunidad Valenciana²³.

Por otra parte, también es cierto que la disposición adicional primera de la LPACAP establece que "Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales". Siguiendo esta disposición, el procedimiento disciplinario en Castilla-La Mancha viene regulado en una ley especial, como es la LEPCLM, por lo que rige lo establecido en la

²¹ STS de 8/06/2016, rec. 36/2014.

²² STSJ CLM de 2/05/2016, rec. 345/2014.

²³ STSJ CV de 10/03/2011, rec. 206/2009; STSJ CV de 21/07/2011, rec. 555/2009.

misma. Sin embargo, dicha ley no establece un plazo de resolución para los procedimientos disciplinarios por faltas leves como sí lo hace para las faltas graves o muy graves, por lo que, a falta de plazo de resolución podríamos entender aplicable el artículo 21.3 de la LPAC que indica que *“cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”*. Es decir, como la LEPCLM, que es la reguladora del procedimiento, no fija el plazo máximo se puede defender que el plazo máximo para resolver es de tres meses desde la fecha del acuerdo de inicio, cumpliendo lo establecido en el apartado a) del artículo 21.3 de la LPACAP.

Por último, y para generar un debate de esta cuestión controvertida, la Ley 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas, y que se aprueba para adaptar lo establecido en la LPACAP a diferentes procedimientos administrativos derivados de las especialidades de organización propia de la JCCM, regula en el artículo 2 el plazo máximo para notificar la resolución en los procedimientos sancionadores. De esta forma el artículo 2.1 establece textualmente que *“El plazo máximo para notificar la resolución expresa de los procedimientos sancionadores en aquellas materias cuya competencia sea de la Administración de la Junta y no cuenten con un plazo de resolución expreso superior, será de nueve meses a contar desde la fecha del acuerdo de su iniciación.”* Además, el artículo 2.2 indica que *“El plazo previsto en el apartado anterior se podrá suspender cuando sea requerido el interesado para proceder al alta en la plataforma de notificaciones telemáticas por el tiempo que medie entre el requerimiento y su efectivo cumplimiento”*. Es decir, que al tratarse de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora de competencia de la JCCM y que no cuenta con un plazo de resolución expreso (puesto que no viene regulado expresamente en la LEPCLM), podría entenderse aplicable el plazo de nueve meses para dictar resolución y notificarla, eso sí a partir de la fecha del acuerdo de inicio. Este plazo también cumpliría la reserva de ley establecida en el artículo 21.2 de la LPACAP, en concreto para un procedimiento administrativo sancionador.

Ante todas estas posibilidades, y a la espera de que esta cuestión sea aclarada a través de los pronunciamientos judiciales de que pueda ser objeto, nos inclinamos por el plazo de tres meses establecido en el artículo 21.3 LPACAP, ya que constituye el plazo más garantista, atiende a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal establecidos en el artículo 143.2 de la LEPCLM, además de respetar los derechos y garantías de defensa de la persona presuntamente responsable.

En cuanto a los efectos del silencio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 de la LPACAP, en los procedimientos iniciados de oficio en que la Administración ejercite potestades sancionadoras susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen al interesado, como es el caso de un procedimiento disciplinario, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa producirá la

caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95. Por supuesto, la resolución que declare dicha caducidad debe ser notificada al funcionario inculpado.

En este sentido, el referido artículo 95 de la LPACAP indica que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración (en este caso del funcionario inculpado), pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. Esto implica que, tal y como indica el artículo 95.3 de la LPACAP, en los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

Por otro lado, en el RRD no se establece ningún plazo concreto para iniciar el procedimiento disciplinario desde que la autoridad pública tenga conocimiento de los hechos presuntamente constitutivos de infracción disciplinaria, por lo que podrá realizarlo en tanto no se haya producido la prescripción de la infracción. Respecto a la prescripción de las faltas, y a diferencia de lo establecido con el plazo máximo para resolver, la LEPCLM sí que regula dicho plazo, estableciéndolo en seis meses para las faltas leves. En relación con esta prescripción, el artículo 30.2, párrafo segundo, de la LRJSP establece que *“interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.”* En este aspecto sí que hay una pequeña diferencia con respecto a la Ley 30/92. Ésta utilizaba el término “reanudándose”, lo que generaba duda de si el plazo de prescripción, según su propia naturaleza volvía a su día inicial o si solamente había habido una suspensión del plazo, volviéndose a reanudar este en el momento en que se encontraba. Ahora la LRJSP utiliza el término “reiniciándose”, resolviendo cualquier duda, y dejando sentado que el plazo de prescripción, tras la pasividad de la Administración una vez iniciado el procedimiento, vuelve a su día original²⁴.

La falta de comunicación en el acuerdo de inicio del plazo máximo para resolver no tiene por sí sola relevancia jurídica para afectar a la validez del procedimiento y de su resolución toda vez que, aunque el inculpado no alegue en su momento la caducidad del procedimiento, ésta es apreciable de oficio tanto administrativa como jurisdiccionalmente.

²⁴ Belén López Donaire, “Las novedades sobre la prescripción de las infracciones y sanciones a raíz de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”. Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho nº2, 2016; p. 21.

6. CONCLUSIÓN.

Una vez analizado el marco jurídico general, y el procedimiento para la imposición de sanciones por faltas leves, es necesario a modo de conclusión indicar que, aunque dicho procedimiento es un procedimiento sumario y simplificado, debe seguir una serie de trámites esenciales para garantizar el derecho a la defensa del funcionario inculpado y no le genere indefensión. En este sentido, son varias las fases a seguir para llevar a buen término dicho procedimiento, pero la doctrina mayoritaria señala dos elementos esenciales: el acuerdo de inicio y el trámite de audiencia. Ambos elementos son importantes, y quedan regulados en la LPACAP, de forma que el inculpado pueda conocer la expresión de los hechos imputados, de la falta cometida y de las sanciones que se le puedan imponer, concediéndole el trámite de audiencia para permitirle la posibilidad de aportar documentos y de proponer la práctica de las pruebas que estime pertinentes en defensa de su derecho, así como la concesión de un plazo de diez días para formular alegaciones. Si se siguen todos estos pasos con rigor, el inspector que instruya estos procedimientos podrá asegurarse que la resolución que pueda imponer el órgano competente garantice el derecho a la defensa del funcionario inculpado y permita asegurar la validez y eficacia de la misma ante futuras impugnaciones judiciales.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Bayón, E (2017). “Problemas en torno al momento de ejecución de las sanciones disciplinarias de los empleados públicos”. Revista Jurídica de Castilla y León nº 41.
- Campos Acuña, C (2017). “Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Editorial Wolters Kluver.
- Campos Acuña, C (2017). “Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público”. Editorial Wolters Kluver.
- Gallardo Castillo. M.J (2015). “Régimen disciplinario de los funcionarios públicos”. Editorial Aranzadi.
- Gómez Díaz-Romo, A et al. (2018). “Manual práctico del instructor de los procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios”. Editorial Aranzadi.
- López Donaire, B. (2016). “Las novedades sobre la prescripción de las infracciones y sanciones a raíz de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”. Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho nº2.
- Mayor Gómez, R (2015). “El régimen disciplinario en la ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha”. En Gabilex, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha nº 1.

- Varios autores, Memento Administrativo Francis Lefebvre. Ediciones Francis Lefebvre, 2020.

8. NORMATIVA

- Decreto 252/1999, de 28-12-1999, por el que se atribuyen competencias en materia de personal, respecto de los funcionarios docentes, a los diferentes órganos de la Consejería de Educación (DOCM nº 83, de 30 de diciembre).
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. (BOE de 14 de julio).
- Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE de 31 de diciembre).
- Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (DOCM de 22 de marzo).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre).
- Ley 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas (DOCM de 6 de septiembre).
- Orden de 22-02-2000, de la Consejería de Educación, por la que se delega en el Director General de Recursos Humanos la competencia para resolver los procedimientos disciplinarios derivados de faltas graves (DOCM nº 17, de 3 de marzo)
- 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 (BOE de 17 de enero).
- 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 (BOE de 31 de octubre).