

**EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO
PARA LOS EMPLEADOS DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL (II)**

©DAVID MENDOZA CALLEJÓN

©VANESA CARBALLO BUENO



AUTORES:

© DAVID MENDOZA CALLEJÓN

© VANESA CARBALLO BUENO

Policías Locales Motril (Granada)

Nº de Depósito Legal

GR- 204-20

COLABORA Y DISTRIBUYE



EJEMPLAR DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA

© Reservados todos los derechos del Autor, queda prohibida cualquier copia total o parcial de esta obra para su inclusión en otras publicaciones, salvo autorización expresa de su autor. Queda autorizada su impresión y difusión por cualquier tipo de medio.

EPÍLOGO:

Una de las cuestiones más relevantes para el personal que trabaja al servicio de las Administraciones Públicas es el procedimiento disciplinario, que se desarrolla como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa por el empleado público para determinar si se ha producido un acto contrario a la normativa por un empleado público, si corresponde imponer una sanción disciplinaria y que sanción debe ser impuesta.

Ello también afecta los empleados que trabajan en la Administración Local, aunque hay que mencionar algunas especialidades que son relevantes por aplicarse al específico ámbito del municipio y de la provincia.

Este trabajo recoge la segunda parte del análisis realizado.

INDICE

1.Desarrollo

1.1.Ordenación

1.2.Legislación aplicable

1.3.Práctica de diligencias

1.3.1.Declaración del inculpado

1.3.2.Solicitud de pruebas

1.3.3.Informes

1.4.Pliego de cargos

1.5.Contestación al pliego de cargos

1.6.El período de prueba

1.7.Vista del expediente

1.8.Propuesta de resolución

1.8.1.Contenido

1.8.2.Notificación

1.8.3.Remisión

1.8.4.Referencia a los habilitados de carácter nacional

2.Terminación

2.1.Resolución

2.2. Notificación

2.3. Nuevas diligencias

2.4. Ejecución

2.5. Anotación

2.6. Cancelación

2.7. Caducidad del expediente

2.8. Tramitación simplificada del procedimiento sancionador

3. Bibliografía

1.Desarrollo

En la tramitación del expediente ha de seguirse el procedimiento legalmente establecido (TRRL, artículo 150.4), habiendo matizado su observancia la jurisprudencia en los siguientes términos: «No toda irregularidad durante la tramitación de un proceso puede conducir a la nulidad de las actuaciones [...] por cuanto ello sólo será procedente cuando la omisión procesal sea suficientemente trascendente, por inobservancia de preceptos fundamentales que originen una evidente indefensión, e incluso, es preciso que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

A ella se dedican los artículos 70.2 ; 71.1 ; 71.3 LPACAP en cuanto a la ordenación del procedimiento; los artículos 75 a 78 LPACAP en cuanto a los actos de instrucción.

En la tramitación del expediente disciplinario se impulsarán de oficio todos sus trámites y cabe distinguir las siguientes fases:

a) Instrucción: regulada en 76.1 , 77 y 78 LPACAP, comprende:

- Diligencias de comprobación.
- Pliego de cargos.
- Prueba.
- Audiencia artículo 82.1 a 5 LPACAP.

b) Resolución que dará respuesta a todas las cuestiones planteadas en el expediente, debiendo ser motivada, y en ella no se podrán aceptar 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 (artículo 90.1, 2 y 4 LPACAP).

1.1.Ordenación

El procedimiento sancionador se impulsa de oficio, en todos y cada uno de sus trámites, el artículo 98.2 del EBEP/2015 previene que debe estructurarse en atención a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.

La LPACAP previene que los expedientes “ tendrán formato electrónico ...” (art 70.2); el procedimiento “se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos...” (artículo71.1) “Las personas designadas como órgano instructor o, en su caso ,los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos ” (artículo71.3).

1.2.Legislación aplicable

El TRRL, en su artículo 150.4 , señala que la tramitación del expediente debe ajustarse, en primer lugar, a la respectiva legislación autonómica y, supletoriamente, al RRDFCE. Por ello, cada Corporación habrá de atenerse a las disposiciones de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca; y sólo si ésta no tuviera normativa específica, habrá de aplicar la legislación estatal, en concreto las especialidades derivadas de la Ley 39/2015LPACAP.

1.3.Práctica de diligencias

Se establece que corresponde al Instructor ordenar que se practiquen las diligencias adecuadas para la determinación y comprobación de los hechos, y de modo especial las pruebas que sirvan para su esclarecimiento así como para la determinación de las responsabilidades susceptibles de sanción.

A estos efectos, el Instructor, como primeras actuaciones, ha de recibir la oportuna declaración del inculpado y evacuar las diligencias que se deriven tanto de la declaración de aquél como de la comunicación o denuncia que figuren en el expediente.

Se dispone en la LPACAP que:

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos (artículo 75.1).

Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución" (artículo 76.1).

De entre las diligencias a practicar destacan las siguientes:

1.3.1. Declaración del inculpado

Se prestará por parte del presunto inculpado ante el Instructor, quien en razón de lo alegado por éste y de lo que resulte de lo actuado, llevará a cabo las actuaciones necesarias para su comprobación, destacando entre ellas la solicitud de pruebas en informes que estime necesarios.

1.3.2. Solicitud de pruebas

El órgano instructor acordará la práctica de todas aquellas pruebas necesarias para la averiguación de los hechos imputados al funcionario. La apertura del período probatorio en un expediente disciplinario, y la práctica de las pruebas propuestas por quien se encuentra sujeto a expediente, está sometida a la decisión del Instructor, quien puede denegar tanto la apertura de dicho período como las actuaciones probatorias que considere innecesarias o superfluas, aunque fuesen de descargo, siempre que motive adecuadamente su resolución al efecto.

Sobre el particular los artículos 77 y 78 de la LPACAP, enfatizan:

Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las

Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien .

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 .

Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo , organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.

Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución”.

La Administración comunicará a los interesados , con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan .

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos , a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos”.

Cabe destacar la novedosa posibilidad de que el instructor amplíe el periodo de prueba con un “periodo extraordinario”.

1.3.3. Informes

Serán recabados por el Instructor todos aquellos informes sobre cuestiones o extremos relacionados con los hechos imputados y facilitárselos es una obligación de colaboración de todas las dependencias públicas.

1.4. Pliego de cargos

El pliego de cargos es la concreción de la acusación formulada contra el funcionario inculpado. Conforme a las Sentencias del Tribunal Constitucional 145/1993, 26-4-1993; 297/1993, 18-10-1993; y 120/1996, 11-6-1996, el derecho del interesado a ser informado de la acusación contra él forma parte de las garantías que establece el artículo 24.2 CE. Debe formularse, por imperativo del Reglamento, en el plazo de un mes desde la incoación del expediente, si bien, por causas justificadas, puede el Instructor solicitar la ampliación del referido plazo. El Reglamento no precisa quién puede conceder la ampliación ni cuál puede ser la extensión de ésta. No obstante esta imprecisión, es lo cierto que por aplicación del mecanismo propio del expediente la ampliación deberá ser concedida, en su caso, por la autoridad que acordó la incoación del expediente.

La jurisprudencia viene declarando que el acuerdo de incoación supone el inicio del proceso sancionador, la apertura del trámite y procedimiento para la averiguación de los hechos sus circunstancias y los posibles responsables, y si bien es indudable que comienza con una cierta imputación, la misma es meramente formal y sin vinculación por cuanto será en un momento posterior donde se calificarán los hechos, las circunstancias concurrentes en la comisión de los mismos, los responsables y la subsunción de los mismos o no en un tipo

previsto legalmente. No puede a priori convertirse el acuerdo de incoación en un delimitado y concreto pliego de cargos porque ello llega en un momento posterior cuando se han practicado las diligencias y pruebas que concretan los hechos (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 8 May. 2012, rec. 3/2011. Nº de Sentencia: 543/2012 y sentencia 990/2005, de 14 octubre). Por ello en principio en el pliego de cargos es factible incluir hechos relativos a posibles infracciones cometidas por el sometido a dicho expediente disciplinario con posterioridad a la incoación del mismo, si se cumplen las formalidades previstas en la ley y se respetan los derechos del presunto infractor. Ahora bien tratándose de un procedimiento disciplinario hay que destacar que los vicios del procedimiento administrativo tienen un tratamiento más estricto que en otro tipo de procedimientos pues en ellos deben extremarse al máximo las garantías del inculpado.

En cuanto a la extensión del plazo de ampliación , a falta de normativa específica, deberían resultar aplicables los principios derivados del artículo 32 LPACAP, conforme al cual el plazo de ampliación no podrá exceder de la mitad del concedido legalmente.

En cuanto al incumplimiento del plazo y su prórroga, véase la Sentencia del Tribunal Supremo 17-3-1995 .

El pliego de cargos debe contener los hechos imputados, expresando la presunta falta cometida y las sanciones que, conforme al Reglamento, pudieran resultar de aplicación al caso controvertido. La Sentencia del Tribunal Constitucional 160/1994, 23-5-1994, precisa, a este respecto, que la inalterabilidad e identidad de los hechos que se imputan y sus consecuencias es una garantía del derecho de defensa.

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

El pliego de cargos es, además, el momento procedimental oportuno para que el Instructor se manifieste sobre el mantenimiento o levantamiento de la medida de suspensión provisional que, en su caso, se hubiera adoptado.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha efectuado algunas matizaciones al respecto, que podemos resumir de la siguiente forma:

– Principio de congruencia

Señala el Tribunal Supremo que si se coteja el pliego de cargos que se le formuló al recurrente con los hechos que se declaran probados, pronto se echa de ver que en el primero no se incluyó el intercambio de palabras inadecuadas, circunstancia esta de disparidad que obliga a tener por ciertos hechos no incluidos en el primero.

– Concreción de la acusación

El Tribunal señala que por cuanto ninguno de los números o apartados en que se condensa el pliego de cargos formulado al recurrente inciden en una acusación concreta, actual, discriminante, en cuanto a situaciones, fechas o personas.

– Imposibilidad de subsanación de los defectos del pliego de cargos (Sentencia del Tribunal Supremo 3-9-1979).

Al respecto se señala que el pliego de cargos ha de reunir unos requisitos formales que, en caso de ser omitidos, no pueden ser subsanados ni entenderse convalidados por el cumplimiento exacto de las restantes formalidades. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 297/1993, 18-10-1993, establece

una conclusión final que resume la mayor parte de las consideraciones que acaban de realizarse indicando que, desde la perspectiva constitucional, resulta imprescindible que el pliego de cargos refleje una forma suficientemente precisa los hechos objeto de imputación.

«No obstante, es posible, sin embargo manteniendo los hechos imputados, llevar a cabo una valoración jurídica distinta de la inicialmente imputada»; así resulta de la Sentencia del Tribunal Supremo 5-5-1987 y Sentencia del Tribunal Constitucional 47/1991, 28-2-1991 .

El derecho de defensa queda suficientemente garantizado con la delimitación de los hechos imputables, sin que resulte necesaria una calificación de la falta y su sanción, ya que estos extremos no son vinculantes para el órgano administrativo al que compete la decisión, que únicamente queda sometido a la ley y al derecho; Sentencia del Tribunal Supremo 5-11-1992).

El pliego de cargos deberá ser notificado al funcionario inculcado (artículo 36 RRDFCE); siendo correlativo este deber de comunicación al derecho de información del imputado sobre la acusación.

La Sentencia del Tribunal Supremo 27-9-1989 alude a un supuesto en donde la falta del trámite de audiencia no provoca indefensión del actor, dada su intervención en el expediente, remitiéndole al pliego de cargos, pruebas y formulando recurso de reposición).

1.5. Contestación al pliego de cargos

El pliego de cargos se notificará al inculcado, concediéndosele un plazo de diez días para que pueda contestarlo con las alegaciones que considere necesarias para su defensa, pudiendo, asimismo, aportar cuantos documentos considere convenientes. Esta contestación se articula mediante el pliego de descargos.

La contestación es, además, el momento procedimental para solicitar la apertura de un período probatorio.

1.6.El período de prueba

Como acaba de señalarse, la apertura del período probatorio puede realizarse por el Instructor, a instancia del presunto inculpado. No obstante esto, el expediente disciplinario se rige por el principio de oficialidad , por lo cual el instructor podrá acordar la práctica de las pruebas solicitadas que juzgue oportunas, así como todas aquellas que considere convenientes para la averiguación de los hechos.

En esta misma línea podrá denegar la admisión y práctica de las pruebas para averiguar cuestiones que considera innecesarias, si bien es preceptivo que la inadmisión o denegación sea motivada.

El Reglamento establece que contra la denegación no cabe recurso alguno, sin perjuicio de que dichas pruebas puedan solicitarse y practicarse en vía de recurso, bien, administrativo, bien contencioso-administrativo.

El principio general en materia disciplinaria está, según el cual los hechos relevantes para la decisión del procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. Este principio general es una reproducción, prácticamente literaria, del artículo 77 LPACAP y supone, en suma, una remisión a lo establecido en los artículos 1.215 y concordantes del Código Civil, que son los que regulan en nuestro Ordenamiento los medios de prueba admisibles en derecho. La Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1995, 6-6-1995, precisa que el derecho a utilizar medios de prueba implica el de proponer los autorizados por el Ordenamiento.

El período de prueba tiene un plazo máximo para su proposición y práctica no superior a treinta días ni inferior a diez, ampliable a petición de los interesados por otros diez, conforme con el artículo 77.2 LPACAP.

El artículo 78 LPACAP mantiene las previsiones del antiguo Reglamento disciplinario establece dos reglas en cuanto a la práctica de las pruebas, que son las siguientes:

– Se notifica al funcionario con indicación del lugar, fecha y hora en que deberán realizarse, debiendo incorporarse al expediente la constancia de la recepción de la notificación.

– La presencia del Instructor en la práctica de las pruebas, sin que dicha presencia pueda suplirse, en su caso, por la del secretario y sin perjuicio, claro está, de la posibilidad de interesar la práctica de otras diligencias de cualquier órgano de la Administración.

Con carácter general y a fin de determinar la capacidad de admitir o denegar las pruebas cabe recordar que, conforme indican las Sentencias del Tribunal Constitucional 120/1994, 25-4-1994, y 283/1994, 24-10-1994, la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción corresponde a la Administración.

La práctica recaerá sobre las pruebas propuestas por el Instructor y sobre las solicitadas por el inculpado –para lo que se establece el plazo de un mes (artículo 77.2 LPACAP)–, siempre que resulten adecuadas para la determinación de los hechos, pudiendo el Instructor denegar motivadamente la admisión y práctica de las que estime innecesarias, sin que contra dicha decisión quepa recurso.

1.7. Vista del expediente

Una vez que se hayan cumplimentado las diligencias que se han descrito en los anteriores apartados, se dará vista del expediente completo al inculpado «con carácter inmediato» para que, en el plazo de diez días , alegue todo lo que estime pertinente a su defensa y aporte igualmente los documentos que considere de interés. Si el inculpado lo solicitase, habrá de dársele copia completa del expediente.

Se trata de dar cumplimiento al trámite de audiencia al interesado y garantizar el principio de contradicción, evitando la indefensión del funcionario inculpado.

En este trámite el inculpado presentará las razones de hecho y de derecho junto con los documentos que justifiquen sus alegaciones en apoyo de su defensa.

La vista del expediente no se limita a los resultados probatorios , sino a todos los datos obrantes en el mismo durante su tramitación.

1.8.Propuesta de resolución

Regulada detalladamente en los artículos 82 y 89 LPACAP, a la propuesta de resolución se dedica el artículo 89 LPACAP señalando que:

“ El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento , con archivo de las actuaciones , sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución ,cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias :

a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción .

b) Cuando lo hechos no resulten acreditados .

c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.

d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad .

e) Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción .

2. En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados . La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes .

3. En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada

- los hechos que se consideren probados
- y su exacta calificación jurídica,
- se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan,
- la persona o personas responsables y
- la sanción que se proponga,
- la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como
- las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado .

Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia ”.

Mientras que el trámite de audiencia se regula en el: artículo 82.1 a 4 LPAC AP, a cuyo tenor

“1. 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, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre .

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 .

2.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 .

3.Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado” .

Cabe subrayar las siguientes novedades :

a)Propuesta previa a la audiencia: lo primero a destacar es que, en la regulación general del procedimiento administrativo común,el trámite de audiencia a los interesados es anterior a la propuesta de resolución (artículo 82.1 LPACAP),mientras que en el procedimiento administrativo sancionador, por el

contrario, el trámite de audiencia es posterior a dicha propuesta (artículo 89.2 LPACAP), que es obligatoria por estar separadas las competencias para instruir y para resolver el expediente (v. artículo 88.7 LPACAP). Estamos, pues, ante una de las más claras especialidades de este último tipo de procedimientos administrativos.

b) Introducción de un catálogo de causas de archivo del expediente en fase de instrucción : el artículo 89.1 LPACAP recoge un catálogo de supuestos (inexistencia de hecho, hechos no acreditados, hechos penalmente irrelevantes, responsable desconocido y prescripción de la infracción) en los cuales el instructor del procedimiento podrá decretar el archivo de las actuaciones, sin formular la propuesta de resolución (artículo 89.1 LPAC), solución procedimental ésta no sólo justa y adecuada desde la óptica de la justicia material, sino también desde la vertiente de la celeridad procedimental.

El último inciso del artículo 89.3 LPACAP permite al instructor formular una incomprensible propuesta de resolución de exoneración de responsabilidad cuando “la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero”.

La propuesta del Instructor es el momento decisivo del expediente sancionador que abre la última vía de defensa efectiva a la que tiene derecho el expedientado, frente a los hechos que se dan por probados y frente a la calificación de los mismos, siendo equivalente al escrito de calificación definitiva del proceso penal, y la no comunicación, de la propuesta de resolución al interesado, no es un acto-trámite del expediente sancionador, es de insalvable trascendencia en orden a ser conocida por el interesado. SS TS de 26 Dic. 2012, rec. 2090/2012; AN de 20 Jul. 2011, rec. 4/2010; Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª,

Sentencia de 7 Mar. 2008, rec. 1189/2004; de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia de 23 Feb. 2010 rec. 505/2009; Andalucía de Málaga, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 1234/2013 de 8 Abr. 2013,, Rec. 2044/2010; del País Vasco, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 441/2014 de 19 Sep. 2014, Rec. 663/2013; de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia de 27 Mar. 2013, rec. 18/2013; de Canarias de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia de 6 Feb. 2014, rec. 261/2012

1.8.1.Contenido

El Instructor dispone de un plazo de diez días (artículo 80 LPACAP) para formular la propuesta de resolución, cuyo contenido detalla el artículo citado dada la importancia del trámite. En ella habrán de fijarse «con precisión» en primer lugar los hechos, motivándose, en su caso, la denegación de las pruebas que hubiera propuesto el inculpado y que no hubieran sido admitidas; y se hará «la valoración jurídica» de los hechos para determinar la falta cometida, la responsabilidad en que incurra el funcionario y la sanción que por ello corresponda imponerle.

En cuanto a su naturaleza , tiene el carácter de acto de trámite (Sentencia del Tribunal Supremo 26-1-1987) que comporta el juicio de valor hecho por el Instructor de la inculpación o exculpación del funcionario por los hechos que le fueron imputados.

La Sentencia del Tribunal Supremo 8-11-1990 nos enseña que «abre la última vía de defensa efectiva a la que tiene derecho el expedientado frente a los hechos que se dan por probados y frente a la calificación de los mismos, siendo

equivalente al escrito de calificación definitiva en el proceso penal» (Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1989, 6-2-1989).

En cuanto a la vinculación de los hechos contenidos en la propuesta de resolución, éste lo es respecto a los hechos que sirvieron para iniciar el procedimiento y a los contenidos en el pliego de cargos. Los hechos son invariables, sin embargo la calificación jurídica y su sanción puede variar a lo largo de la tramitación del procedimiento (Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1989, 1-6-1989).

1.8.2. Notificación

Esta propuesta de resolución «se notificará por el Instructor al interesado para que, en el plazo de diez días, pueda alegar ante el Instructor cuanto considere conveniente en su defensa».

1.8.3. Remisión

Finalmente, una vez oído el inculpado o transcurrido el plazo sin que formule alegación alguna, corresponde al Instructor remitir el expediente al órgano que ordenó la incoación del procedimiento; y a su vez, aquél lo remitirá al órgano con competencia para dictar la resolución del mismo, o bien podrá devolverlo al Instructor para practicar nuevas diligencias.

1.8.4. Referencia a los habilitados de carácter nacional

El régimen disciplinario aplicable a los funcionarios con habilitación de carácter nacional según dispone el artículo 92.bis 10 LBRL (introducido por la ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) y el RD 128/2018:

Son órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional los siguientes:

a) El órgano correspondiente de la Corporación donde el funcionario hubiera cometido los hechos que se le imputan, cuando pudieran ser constitutivos de falta leve.

b) La Comunidad Autónoma respecto a funcionarios de corporaciones locales en su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal.

c) El Ministerio de Hacienda y Función Pública cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves, tipificadas en la normativa básica estatal esto es en el artículo 95.2 del TREBEP 2015.

Si están tipificadas como muy graves solo en la normativa autonómica no es competencia del MHFP, sino de la Comunidad Autónoma.

El órgano competente para acordar la incoación del expediente lo será también para nombrar instructor del mismo y decretar o alzar la suspensión provisional del expedientado, así como para instruir diligencias previas antes de decidir sobre tal incoación.

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

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

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

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

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

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

La sanción de destitución implicará la pérdida del puesto de trabajo, con la prohibición de obtener destino en la misma Corporación en la que tuvo lugar la sanción, en el plazo que se fije, con el máximo de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años para las faltas graves.

La sanción de suspensión firme de funciones tendrá una duración máxima de seis años, , e implicara la perdida del puesto de trabajo cuando sea superior a 6 meses (artículo 64 RD 128/2018).

En cuanto a la tramitación del expediente:

- Cuando se haya incoado por el órgano correspondiente de la Corporación o la Comunidad Autónoma , se ajustará a lo que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma respectiva y supletoriamente, a la normativa aplicable

sobre procedimiento disciplinario a los funcionarios de la Administración del Estado.

-Cuando la incoación del expediente se hubiera efectuado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública , la tramitación del mismo se llevará a cabo de acuerdo a la normativa aplicable en materia de ejercicio de la potestad disciplinaria en relación a los funcionarios de la Administración del Estado.

. El nombramiento de instructor se efectuará, de oficio o a propuesta de la Delegación del Gobierno o Subdelegación del Gobierno correspondiente., que deberá remitir en el plazo de diez días hábiles las propuestas de instructores pudiendo solicitar la colaboración, para ello, de las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, que podrán asimismo, proponer como instructor del expediente disciplinario, a uno de sus funcionarios que cumpla con los requisitos que veremos a continuación .

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

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

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

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

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

- La Corporación Local que tenga conocimiento de que por un funcionario de la escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional con destino en la misma, se haya podido cometer una infracción disciplinaria que no sea constitutiva de falta leve, procederá a emitir una propuesta razonada sobre los presuntos hechos cometidos y la autoría de los mismos, y la remitirá al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca. A esta propuesta se unirá la documentación que se considere pertinente.

La Comunidad Autónoma procederá a examinar la propuesta recibida y, de considerar en una primera valoración jurídica que los hechos pueden resultar constitutivos de falta grave, continuará la tramitación del procedimiento y, en su caso, incoará el correspondiente expediente disciplinario, facilitando a quien sea designado instructor la documentación recibida para que como primera actuación la incorpore al expediente.

Si la Comunidad Autónoma considera que los hechos puestos en su conocimiento resultan constitutivos de una falta muy grave, procederá a emitir una propuesta razonada sobre la valoración jurídica de tales hechos y remitirá la misma, junto con la documentación recibida, al Ministerio de Hacienda y Función Pública, quien continuará la tramitación del procedimiento y, en su caso,

incoará el correspondiente expediente disciplinario, facilitando a quien sea designado instructor la documentación recibida tanto de la Corporación Local como de la Comunidad Autónoma, para que como primera actuación la incorpore al expediente.

Pero , si a la vista de los hechos se considerase que los mismos pudieran resultar constitutivos de delito o falta, la Corporación Local procederá a poner las actuaciones en conocimiento de la Fiscalía o a denunciarlos ante la autoridad judicial, personándose en el procedimiento, acordando de forma simultánea la incoación de expediente disciplinario, y suspendiendo en el mismo acto la tramitación de dicho expediente en tanto en vía judicial no se archiven las actuaciones o se dicte sentencia firme. En este caso no será necesaria la designación de instructor.

En el supuesto de que por la Comunidad Autónoma o por la Administración General del Estado, con ocasión de examinar la propuesta motivada recibida, se considerase que los hechos objeto de la misma pudieran ser constitutivos de delito, procederán a comunicarlo a la Corporación Local para la continuación de las actuaciones de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior.

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

Antes de efectuar nombramiento de instructor, el órgano competente para la incoación del expediente disciplinario, , solicitará la autorización de la Administración donde el funcionario correspondiente preste sus servicios.

La denegación de la autorización para el nombramiento de instructor deberá estar acompañada de una propuesta alternativa.

Tanto la denegación de autorización como, en su caso, la imposibilidad de facilitar una propuesta alternativa deberán motivarse y justificarse en causas de carácter excepcional, dada la materia de que se trata, y teniendo en cuenta los principios de colaboración, cooperación y auxilio, que rigen las relaciones entre Administraciones Públicas.

En el supuesto de expedientes cuya incoación corresponde al Ministerio de Hacienda y Función Pública, el plazo para contestar a la solicitud de autorización de nombramiento de instructor será de diez días hábiles, entendiéndose concedida dicha autorización transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento por parte de la Administración donde el funcionario correspondiente preste sus servicios.

- En el caso de que los hechos constitutivos de la infracción pudiesen ser considerados, al mismo tiempo, como faltas graves y muy graves reguladas en la legislación básica, estatal o autonómica, el órgano competente para la incoación del expediente disciplinario, y nombramiento del instructor del mismo, así como para la adopción de medidas provisionales, será el que tenga la competencia por la consideración de la falta como menos grave, teniendo en cuenta el principio constitucional de presunción de inocencia y al principio «in dubio pro reo», y a fin de preservar en el procedimiento las máximas garantías procesales.

-De no existir acuerdo entre las Administraciones en cuanto a la calificación de la falta, por unos mismos hechos, y en consecuencia, respecto a la competencia para la incoación del expediente disciplinario, se entenderá competente aquella que lo sea por la consideración de la falta como menos grave.

- Cuando se aprecie que determinados hechos distintos y que puedan resultar constitutivos de faltas graves y muy graves, se encuentran conexos de modo que no resulte posible que sean objeto de expediente disciplinario de forma separada, se incoará un único expediente disciplinario, sin perjuicio de que cada una de las sanciones que proponga el instructor se acordará por la Administración que sea competente en cada caso en función del tipo de falta que se considere cometida. No obstante, será competente para la incoación del expediente disciplinario, la Administración que lo sea por la falta grave.

- Cuando la propuesta de resolución del instructor modificara la calificación de la falta o faltas, y esta modificación afectara a la competencia en materia disciplinaria de otra Administración, el órgano que hubiera acordado la incoación, remitirá lo actuado a dicha Administración, para que resuelva lo procedente, pudiendo mantener ésta la validez de lo actuado.

- Si expediente se hubiera incoado por la Comunidad Autónoma, y la propuesta definitiva del instructor contemplara una sanción de separación del servicio, se remitirá lo actuado al Ministerio de Hacienda y Función Pública, para que éste decida sobre la imposición o no de la mencionada sanción.

-La competencia para dictar resolución declarando el archivo o el sobreseimiento de un expediente disciplinario corresponderá a la Administración que hubiera sido competente para sancionar los hechos que hubieran sido imputados al interesado.

En cuanto a la legislación autonómica, que esta vigente en lo que no contradiga el artículo 92 bis :

- Decreto 58/2012 , de 27 de abril, de la Región de Murcia (capitulo V) .

- Decreto 44/2013, de 2 de abril, por el que se determinan los órganos competentes para la incoación y resolución de los procedimientos disciplinarios tramitados al funcionariado con habilitación de carácter estatal, con destino a las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2.Terminación

La LPCAP introduce una serie de novedades en los artículos 84 y concordantes, de los que merece que puntualicemos:

Los supuestos de terminación se regulan en el artículo 84 LPACAP:

“1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico ,y la declaración de caducidad.

2.También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas . La resolución que se dicte será motivada en todo caso ”.

-Reconocimiento de responsabilidad: artículo 85.1 LPACAP:

“1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la sanción que proceda”

Pago anticipado : artículo 85.2 LPACAP.

“2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda,el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución,implicará la terminación del procedimiento , salvo en lo relativo a la reposición de la situación

alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción”.

-Resolución de archivo de las actuaciones a cargo del instructor: artículo 89.1 LPACAP:

“1. El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias :

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- b) Cuando lo hechos no resulten acreditados .
- c) Cuando los hechos probados no constituyan , de modo manifiesto ,infracción administrativa .
- d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad .
- e) Cuando se concluyera, en cualquier momento ,que ha prescrito la infracción”.

- Desistimiento por la Administración : artículo 93 LPACAP:

“ En los procedimientos iniciados de oficio ,la Administración podrá desistir , motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes ”.

-Caducidad del procedimiento : artículo 25.1.b) LPACAP:

“1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no

exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

(...) b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se 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 .

-Terminación convencional : artículo 86.1 LPACAP:

“1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin” .

Respecto del desistimiento por la Administración , no se explicitan en el artículo 93 LPACAP las causas generales por las cuales la Administración puede desistir, que se remiten a lo que dispongan las leyes al respecto, si bien parece que con esta vía podría abrirse campo la aplicación al procedimiento sancionador del principio de oportunidad penal (con el desistimiento sin condiciones, porque si lo es con condiciones estaríamos más bien ante un supuesto de terminación convencional del procedimiento sancionador – artículo 86 LPACAP-).

En orden a la caducidad se establece que:

- 1º) En estos casos el procedimiento terminará con una resolución de archivo de las actuaciones.

- 2º) Se mantiene la polémica disposición que permite iniciar un nuevo procedimiento sancionador por el mismo ilícito y contra el mismo sujeto que un procedimiento anterior declarado caducado, si bien ahora se añade novedosamente que al nuevo procedimiento “podrán incorporarse... 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 del interesado”.

A efectos de la producción de la caducidad, el artículo 21.3.a) LPACAP cifra en tres meses a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación, la duración máxima del procedimiento sancionador, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos fijen de manera expresa otro plazo máximo.

Por lo que hace a la terminación convencional: a nuestro juicio cabe esta modalidad de terminación en el procedimiento sancionador, toda vez que el mismo versa “sobre materias no susceptibles de transacción”, es decir, sobre la aplicación del *ius puniendi*, de derecho público y no disponible ni por los particulares ni por las autoridades.

Ahora bien, y al igual que ocurre en materia penal criminal (vgr. con la instauración de delitos semipúblicos y privados, la conformidad negociada...), la LPACAP contemplan algunos supuestos (tales como la exoneración de responsabilidad del denunciante, la aminoración de la sanción por renunciar a la impugnación de la resolución sancionadora, o el desistimiento de la Administración de proseguir con un procedimiento iniciado de oficio...) capaces de propiciar la entrada en el Derecho Administrativo Sancionador del principio

de oportunidad, lo que comportaría la posibilidad de que el procedimiento sancionador concluyera mediante una terminación convencional.

De hecho, el artículo 86 LPACAP, al mismo tiempo que la permite expresamente en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (artículo 86.5), no la excluye de manera expresa en los procedimientos sancionadores (a los que la norma no hace referencia alguna), lo que hubiera resultado muy sencillo de hacer para el legislador.

2.1.Resolución

La resolución del procedimiento sancionador se contiene en el artículos 88 a 90 LPACAP, en donde se establece que

"1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

(...) 3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada (...). Expresarán , además ,los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos(...)

(...) 6. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma(...)"

-Contenidos de la resolución derivados de la propuesta de resolución (artículo 89.3 LPACAP):

"3.En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada

- los hechos que se consideren probados
- y su exacta calificación jurídica,

- se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan,
- la persona o personas responsables y la sanción que se proponga,
- la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión,
- así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado (...)” .

-Contenidos especiales de la resolución en los procedimientos sancionadores: artículo 90.1, 2 y 4 LPACAP:

“1. En el caso de procedimientos de carácter sancionador, además del contenido previsto en los dos artículos anteriores, la resolución incluirá

- la valoración de las pruebas practicadas,
- en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión,
- fijarán los hechos y,
- en su caso, la persona o personas responsables,
- la infracción o infracciones cometidas y
- la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

2. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento , con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la

determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días .

(...) 4. Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario , cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa".

La resolución que finalice el procedimiento se adoptará en el plazo de diez días salvo cuando se trate de separación del servicio, y habrá de resolver todas las cuestiones planteadas en el expediente.

Dicha resolución será motivada. Y en ella no se podrán aceptar 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.

A su vez, los artículos 89.3 y 90 LPACAP añade que la resolución determinará , con toda precisión, la falta cometida con indicación del precepto donde aparezca recogida , el funcionario responsable de la misma y la sanción que se le impone, debiendo hacer declaración expresa sobre las medidas provisionales que hubieran podido adoptarse a lo largo del procedimiento. Y si la resolución, por el contrario, declara la inexistencia de falta o de responsabilidad por parte del funcionario inculpado, deberá hacer las declaraciones pertinentes sobre las citadas medidas provisionales.

La Sentencia del Tribunal Supremo 22-11-1989 califica de defecto sustancial determinante de la nulidad, no concretar los hechos probados, ni la tipificación, ni los preceptos infringidos.

La jurisprudencia de la que son exponentes Sentencias del Tribunal Supremo de 8 Jun. 2011, rec. 494/2010 y 30 Abr. 2012, rec. 197/2010; SAN de 19 Dic. 2014, Rec. 76/2014; Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, Sentencia de 13 Oct. 2010, rec. 1146/2009 y 4 Oct. 2011, rec. 455/2011 y Galicia, Sentencia 196/2015 de 1 Abr. 2015, Rec. 14/2015 entre otras, ha matizado la normativa reglamentaria en algunos aspectos. Así:

- El órgano sancionador no está vinculado ni a la calificación que de los hechos haga el Instructor del expediente ni a la propuesta de sanción que el mismo realiza.

Proporcionalidad en las sanciones: principio que debe tenerse en cuenta por el órgano que sanciona primero, y la jurisdicción que fiscaliza después, debiendo atemperar el rigor con la importancia y actuando siempre objetivamente, que no permite aplicar siempre, y en todo caso, las sanciones máximas y en su grado máximo cualquiera que sea su entidad.

- Toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad, atento a las circunstancias objetivas de hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras.

- La opción por la sanción de separación del servicio, por falta muy grave exige que, además de tal calificación de la falta, concurren circunstancias de

agravación especial intensificada, por aplicación del principio de proporcionalidad.

2.2. Notificación

La resolución final se notificará al inculpado con expresión del recurso o recursos que quepan contra la misma, el órgano ante el que han de presentarse y plazos para interponerlos. Y si el procedimiento se inició en virtud de denuncia, dicha resolución se notificará al firmante de la misma (artículos 40 y 42 LPACAP).

2.3. Nuevas diligencias

A ellas se alude en el artículo 87 de la LPACAP como eventuales actuaciones complementarias previas a la resolución del procedimiento sancionador, disponiendo que:

“Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes tras la finalización de las mismas. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias”.

2.4. Ejecución

Las sanciones que se impongan se ejecutarán con arreglo a los términos de la correspondiente resolución, dentro del plazo máximo de un mes , salvo que, por causas justificadas, la resolución estableciera otro distinto.

Con referencia a la Administración del Estado , el órgano competente para acordar la inejecución de las sanciones, y que son el Ministro para las Administraciones Públicas y el Consejo de Ministros, al que también corresponde la suspensión, si la sanción fuera la de separación del servicio. Nada dice la normativa local sobre esta materia, por lo que cabría una aplicación por analogía de la normativa estatal en el sentido de que serán el Presidente de la Corporación o el Pleno los órganos competentes.

A su vez, el órgano competente para la imposición de las sanciones podrá acordar la suspensión temporal de las mismas por tiempo inferior al de su prescripción, salvo que se trate de separación del servicio.

Los acuerdos que adopte el Consejo de Ministros sobre inejecución o suspensión de la sanción de separación se adoptarán de oficio o a instancia del interesado, siempre que mediase causa fundada para ello.

La ejecutividad de la resolución sancionadora es objeto de específica regulación en el artículo 90.3 de la LPACAP estableciendo:

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa , pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso

contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo .

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella”.

2.5.Anotación

El artículo 152 TRRL determina que las sanciones que se impusiesen a los funcionarios locales, con indicación de las faltas que las motivaron, se habrán de anotar tanto en sus hojas de servicios como en el Registro de Personal (todavía no creado en cada una de las Corporaciones locales), si bien existe ya el Registro de los Habilitados Nacionales en el que, como indica el artículo 99.4 LBRL, se habrán de inscribir todas las incidencias y situaciones de dichos funcionarios, entre las cuales deben incluirse las relativas al régimen disciplinario.

2.6.Cancelación

En esta materia, el TRRL se remite, en su artículo 152.1 , a lo que diga la legislación autonómica respectiva y, supletoriamente, a lo que establezca la legislación estatal. Esta última se refiere a la cancelación de las sanciones en el artículo 93.2 y 3 LFCE, según el cual cuando transcurran dos o seis años desde la finalización del cumplimiento de una determinada sanción, según las faltas sean graves o muy graves que no hayan sido sancionadas con la separación del

servicio, a petición del interesado se podrá acordar la cancelación de las correspondientes anotaciones si aquél acreditase buena conducta durante el tiempo antes citado; y entendiéndose que aquélla es potestativamente para la Corporación. A su vez la anotación de apercibimiento podrá cancelarse a petición del funcionario a los seis meses de su fecha. La cancelación –añade el apartado 3– no impedirá la apreciación de reincidencia si el funcionario vuelve a incurrir en falta. En este caso los plazos de cancelación de las nuevas anotaciones serán de duración doble que la de los señalados en el párrafo anterior.

Posteriormente el RRDFCE matiza lo dispuesto en la LFCE, ya que en su artículo 51 precisa que la cancelación se llevará a cabo de oficio o a instancia del interesado; y, a diferencia de lo que establece la LFCE, el Reglamento afirma que «en ningún caso se computarán a efectos de reincidencia las sanciones canceladas o que hubieran podido serlo».

2.7. Caducidad del expediente

Sin perjuicio de remitirnos a lo expuesto en el apartado 4, poner de manifiesto que discutida en un principio si era o no aplicable la caducidad a los expedientes disciplinarios de los funcionarios públicos, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 Feb. 2006, rec. 84/2004, cambio de criterio jurisprudencial y admite la caducidad de los expedientes disciplinarios seguidos contra jueces y magistrados, con anterioridad la Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden social que en su artículo 69 modifica la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, añadiendo a su anexo 1 unos plazos de resolución para determinados procedimientos, entre ellos los disciplinarios, y, aunque referidos expresamente al Procedimiento disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado, (estableciendo un plazo

para la resolución de 12 meses, en obediencia al límite de los seis meses -vid antiguo artículo 42.2 de la Ley de RJA y PAC - salvo norma expresa con rango de Ley), se ha de extender en su aplicación al de los funcionarios de la Administración Local, conclusión está a la que se llega habida cuenta de la clara remisión que el artículo 150 del TRRL, hace al Real Decreto 33/1986 de aprobación del Reglamento del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, al disponer que la tramitación del expediente disciplinario a los funcionarios de la Administración local se ajustará a lo que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, al Reglamento Disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

En el sentido que se acaba de exponer se pronuncia la Sentencia de 17-5-2005 dictada por la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid en recurso 1500/2004 , así como la de fecha 24-5-2004 en recurso 79/2003 de la misma Sala y Sección, consideración que se ha de poner en relación con la circunstancia de que fue tras la Ley 22/93 de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, cuando ya no cabía la posibilidad de excluir la aplicación de la caducidad a los procedimientos para el ejercicio de la potestad disciplinaria en virtud de la Disposición Adicional 8ª de la Ley 30/1992 de la LRJPAC, que prohibía la aplicación de esta Ley a los procedimientos disciplinarios, pues, dicha Ley 22/93, en su Disposición Adicional 3ª , vino a establecer que:"Los procedimientos para el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de la Administración General del Estado se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por las normas contenidas en los títulos preliminar , I , II , III IV , V , VII , VIII Y X de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre", siendo el título IV de la Ley 30/1.992 el que contiene la regulación de la institución de la

caducidad, y más precisamente de la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio como pueden ser los disciplinarios.

Por tanto, si esta modificación que supuso la precitada Disposición Adicional 3ª, aunque mencionaba exclusivamente al personal al servicio de la Administración General del Estado, permitió la caducidad también en procedimientos disciplinarios del personal de la Administración Local y, ello, por razón de la remisión a la normativa estatal, tal remisión igualmente debe operar en lo que se refiere a la determinación del plazo de caducidad.

Admitida la caducidad en orden al diez a quo mediando la llamada información reservada en lo que al cómputo del periodo de caducidad se refiere, se ha de traer a colación la Sentencia de 25-10-2011 dictada por la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en recurso 536/2009, en la que, con remisión a otra Sentencia anterior de 12-5-2011, (recurso 508/2009), y de 31-3-2010, aludiendo a la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26-12-2007 (recurso de casación 1907/2005), se llega a decir que no puede admitirse que la duración de la fase preliminar a la incoación del expediente sea acumulable a los plazos máximos aplicables al procedimiento sancionador propiamente dicho, que es el único sujeto a las exigencias de caducidad, añadiendo el Alto Tribunal que: "En la medida en que aquellas diligencias previas o preparatorias sirvan al fin que realmente las justifica, esto es, reunir los datos e indicios iniciales que sirvan para juzgar sobre la pertinencia de dar paso al expediente sancionador, y no se desnaturalicen transformándose en una alternativa subrepticia a este último, ninguna norma las somete a un plazo determinado y, por lo tanto, no quedan sujetas al instituto de la caducidad.". En este sentido se pronuncian entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 Feb. 2006, rec. 84/2004 y las Sentencias del Tribunal Superior de

Justicia de del País Vasco, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 13 Oct. 2010 , rec. 1146/2009 Nº de Sentencia: 680/2010; Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 4 Abr. 2014, rec. 80/2012. Nº de Sentencia: 218/2014 y Andalucía (Granada), Sección 1ª, Sentencia 306/2015 de 23 Feb. 2015, Rec. 2222/2009.

2.8. Tramitación simplificada del procedimiento sancionador

Se regula en el artículo 96 LPAC AP, en los siguientes términos :

“1. Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento.

En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria.

2. Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada del procedimiento deberá notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.

3. Los interesados podrán solicitar la tramitación simplificada del procedimiento. Si el órgano competente para la tramitación aprecia que no concurre alguna de las razones previstas en el apartado 1, podrá desestimar dicha solicitud, en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de recurso por parte del interesado. Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud.

4. En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado .

5. 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.

6. Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:

- a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado .
- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.

e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.

f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.

g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.

El órgano competente solicitará la emisión del Dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento. El Dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente.

En todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el Dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

h) Resolución.

7. En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria”.

Aunque de la Exposición de Motivos pudiera desprenderse que el sancionador no podrá ser un procedimiento que pueda ser objeto de “tramitación simplificada” (artículo 96 LPAC), toda vez que, según se afirma en ella, no se seguirá dicha simplificada tramitación cuando haya que “realizar otros trámites no previstos... como la realización de pruebas a solicitud de los interesados” (pruebas que son consustanciales a la práctica totalidad de los procedimientos sancionadores –v. artículo 65.2 LPAC-), en realidad el artículo 96.5 LPAC sí lo permite de manera inequívoca, lo que constituye sin lugar a dudas una novedad trascendente.

3. Bibliografía

COSCULLUELA MONTANER, LUIS (2018): *Manual de Derecho administrativo*, Thomson Reuters-Civitas, 29 edición.

GAMERO CASADO, EDUARDO; FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO (2016): *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, 15 edición.