



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
(XXX)

Asunto: Policía local / Solicitud de apertura de expediente informativo / Falta de respuesta

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita con el número **1389/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en dicho expediente el reclamante hacía alusión al “*trabajador de la policía local XXX*”, y añadía que “*dicho trabajador se encuentra disfrutando de permiso y a la vez realiza horas extraordinarias*”, así como que “*el servicio que presta lo realiza sin vestir el uniforme reglamentario*”. En concreto, manifestaba su disconformidad con la falta de respuesta a sendos escritos de fechas 10 de octubre de 2022, y 24 de mayo de 2023.

El primer escrito, de fecha **10 de octubre de 2022**, se presenta por XXX, en calidad de secretario general de la sección sindical de XXX, y por XXX, en calidad de secretario general de la sección sindical XXX. En dicho escrito se expone “*que anteriormente, por parte del secretario general de la sección sindical de XXX, se ha solicitado a esta administración que informe sobre la legalidad/compatibilidad de realizar horas extraordinarias aquellos días donde se encuentra el trabajador fuera de su horario laboral dado que se encuentra disfrutando de vacaciones, permisos especiales, asuntos propios u análogos. Que se ha producido silencio administrativo, no realizando contestación alguna al escrito anteriormente solicitado*”, y se solicita “*PRIMERO: La apertura de expediente informativo dada la posibilidad de que se pueda estar incurriendo en un ilícito penal o infracción administrativa. La contestación y pronunciación por parte de la administración tanto al anterior escrito como al actual. SEGUNDO: La apertura de expediente informativo dada la falta de uniformidad de dicho funcionario que se encuentra realizando servicio de vigilancia y control de la ordenanza XXX sin vestir el uniforme reglamentario sin la correspondiente autorización*”.



El segundo escrito, de fecha **24 de mayo de 2023**, se presenta por XXX, en calidad de secretario general de la sección sindical de XXX. En el mismo se expone “*que el pasado día 10 de octubre de 2022 se realizó petición de apertura de expediente informativo por un posible ilícito penal o infracción administrativa, solicitud realizada por dos sindicatos a la administración que no realizó jamás y no hubo contestación*”, y se solicita “*que, dentro del plazo de 15 días fijado legalmente, acuerde emitir la correspondiente certificación del silencio producido y se me entregue el certificado de silencio a fin de que, a la vista de su contenido, pueda ejercitar las acciones que considere oportunas*”.

En consecuencia, con fechas 17 de octubre de 2023, y 12 de enero y 21 de febrero de 2024, nos dirigimos a ese Ayuntamiento solicitando información sobre la problemática planteada; en concreto, una copia de la respuesta a los escritos de 10 de octubre de 2022, y 24 de mayo de 2023. Dicho trámite ha sido cumplimentado mediante otro escrito registrado de entrada el pasado 28 de febrero en el que se señala que “*esta Administración no ha procedido a la apertura de ningún expediente informativo al respecto*”.

A la vista de lo informado, así como de la restante documentación que obra en poder de esta Institución, procede realizar las siguientes consideraciones:

El artículo 46 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León, dispone que “El procedimiento disciplinario se regirá por lo establecido en el Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público y en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, de Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado”.

Pues bien, el artículo 28 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, dispone que “El órgano competente para incoar el procedimiento podrá acordar previamente la realización de una información reservada”. Sobre la información reservada se ha pronunciado, por ejemplo, la STSJ de Madrid de 20 de febrero de 2014, en la que se afirma que “*La información reservada tiene por finalidad evitar la incoación de expedientes disciplinarios por el simple rumor o la vaga sospecha de la comisión de un hecho sancionable, por ello se faculta al órgano competente para la incoación de un procedimiento sancionador que pueda acordar la instrucción de una información reservada antes de decidir si incoa o no el procedimiento sancionador, añadiendo esta Sala y Sección, entre otras en Sentencia de 24 de Mayo de 2006, que constituyen un procedimiento accesorio, de carácter preliminar o preparatorio, respecto del procedimiento disciplinario, cuya finalidad es depurar de manera previa, mediante las averiguaciones indispensables, si concurren indicios suficientes para la iniciación de éste*”. Por lo tanto, no parece ofrecer ninguna duda que



solamente “se faculta” el órgano competente para acordar la realización de una información reservada.

Por otro lado, el artículo 27 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, dispone que “El procedimiento se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia. De iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia, deberá comunicarse dicho acuerdo al firmante de la misma”. En consecuencia, y, a la vista de su contenido, parece que solamente en el caso “de iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia” deberá comunicarse dicho acuerdo al denunciante.

Sin embargo, sobre dicha problemática ya se pronunció el Defensor del Pueblo Andaluz en el Informe anual 2001. En concreto, se señala en dicho Informe (páginas 325 y ss.) lo siguiente:

“Respecto de la tercera de las cuestiones planteadas, relativa a la denuncia de los interesados a la Delegación Provincial (de Educación y Ciencia de Cádiz) contra el director del centro, se deducía del informe recibido que, tras efectuar la oportuna información reservada, se había acordado no incoar expediente disciplinario alguno. Dicha decisión no había sido comunicada al interesado por entender la Delegación que no procedía tal comunicación al denunciante con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto 33/1986, de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado. Esto implica que tampoco se daba respuesta a los escritos remitidos por el interesado interesando información sobre la decisión adoptada en esta cuestión.

A este respecto, debemos señalar que esta Institución no comparte la interpretación jurídica que la Delegación realizaba en relación con lo dispuesto en el artículo 27 del Real Decreto 33/1986, entendiendo que sí resulta procedente la comunicación al denunciante de la decisión adoptada respecto de la incoación de expediente disciplinario al director del centro (...).

No obstante, creemos que ello se debe únicamente a la antigüedad del Real Decreto 33/1986, de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado, cuya aprobación es muy anterior a la promulgación de la Ley 30/1992, por lo que no participa de los principios enunciados por dicha norma básica (...). Es más, estamos convencidos que, planteada en sede jurisdiccional la cuestión relativa a la obligación o no de notificar al denunciante la decisión de no incoación de un expediente disciplinario, difícilmente los Tribunales acogerían una interpretación tan restrictiva y contraria a los principios de transparencia que estatuye la Ley 30/1992 como la que sostiene la citada



Delegación Provincial, máxime cuando la misma tiene como única apoyatura legal una interpretación a sensu contrario de una disposición reglamentaria (...).

A modo de conclusión, debemos decir que, en relación con los procedimientos disciplinarios, no existe actualmente norma alguna que obligue a la Administración a notificar al denunciante la decisión de no incoación del expediente disciplinario; no obstante, tampoco existe norma alguna que expresamente prohíba tal notificación. Ante tal situación, creemos que la laguna legal debe solventarse acudiendo a los principios reguladores del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas estatuidos en la Ley 30/1992, -entre los que se incluye el principio de transparencia de las actuaciones administrativas- y, muy particularmente, al principio general contemplado en el artículo 42 de la citada norma básica que estatuye la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla, cualquiera sea su forma de iniciación”.

En consonancia con lo expuesto, se recomendó a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Cádiz *“Que se notifique al interesado el acuerdo de no incoación de expediente disciplinario al director del C.P. (...) de Cádiz adoptado por esa Delegación Provincial en relación a la denuncia interpuesta por el mismo con fecha 5 de mayo de 2000”*, resolución que fue aceptada por la citada Delegación según consta en dicho Informe anual 2001.

También comparte este planteamiento la STSJ de Castilla y León, de 4 de marzo de 2021, a propósito de la falta de respuesta a las denuncias interpuestas por una mercantil contra los funcionarios del Servicio Público de Empleo Estatal que habían intervenido en la tramitación de un expediente administrativo.

En concreto, se indica en el Fundamento de Derecho Tercero lo siguiente: *“Idéntica suerte ha de correr la segunda causa de inadmisibilidad que se hace valer en el escrito de apelación, la de no existir actividad administrativa susceptible de impugnación. En efecto, al margen de no compartirse la afirmación de que solo hay que notificar al denunciante el acuerdo de iniciación del procedimiento incoado en virtud de la denuncia de aquél y no, por el contrario, el acuerdo por el que se decide la no incoación (lo que deja totalmente indefenso al mismo, máxime en un caso como el de autos en el que no se tomó ningún acuerdo y la desestimación de su petición de que se exigiera responsabilidad disciplinaria se produjo por silencio, es decir, sin ofrecer ninguna motivación) (...)”*.

Además, se añade en el Fundamento de Derecho Cuarto lo siguiente: *«Debe, no obstante, quedar claro, uno, que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación -artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento*



Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)-, dos, que el silencio es un mecanismo que protege a los ciudadanos frente a los incumplimientos de la Administración Pública en la resolución de sus procedimientos administrativos y en el caso de que sea negativo “tiene los solos efectos” de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente (artículo 24.2 LPAC), tres, que, por tanto, en absoluto puede compartirse la afirmación hecha en el escrito de apelación (página 13) en el sentido de que “la Administración examinó los hechos denunciados y determinó la ausencia de fundamento a efectos de incoar expediente disciplinario”, lo que, dada la falta de resolución expresa, no deja de ser una simple suposición carente de base (...)».

Por lo tanto, y concluyendo que también en el caso “*de no iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia*” deberá comunicarse al denunciante, entendemos que por parte de ese Ayuntamiento, a la vista de los escritos de 10 de octubre de 2022 y 24 de mayo de 2023, deberá procederse a adoptar el correspondiente acuerdo (de incoación o no del procedimiento/s disciplinario/s previa, en su caso, la apertura de la correspondiente información reservada), y a la notificación del mismo a los firmantes de dichos escritos.

Finalmente, teniendo en cuenta, por un lado, que en el escrito de fecha 10 de octubre de 2022 (reiterado en el posterior de 24 de mayo de 2023) se solicita la apertura de dos “expedientes informativos”, y, por otro, que el término expediente informativo equivale a la información reservada a que se refiere el artículo 28 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, solamente debemos añadir que la información reservada no está sujeta a plazo de caducidad (La STSJ de Madrid de 27 de mayo de 2021 señala que «*no existe previsión legal alguna referente al periodo de tiempo durante el que la Administración puede prolongar tal actividad investigadora previa, así lo ha declarado la STS 21-10-15 que afirma que “La información reservada, en nuestro ordenamiento jurídico no está sujeta a plazo de caducidad”*») pero que, como señala el Defensor del Pueblo en el Informe anual 2017, “*al carecer de eficacia interruptiva de la prescripción, su práctica debe hacerse en el plazo más breve posible, antes de que expire el plazo legal de prescripción*”.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo dirigió una Recomendación con fecha 4 de mayo de 2017 al Ayuntamiento de El Escorial (Madrid), cuyo contenido comparte esta Procuraduría, en la que se insta al Ayuntamiento a “*Elaborar unas instrucciones que regulen el procedimiento para tramitar informaciones reservadas estableciendo, entre otras cosas, que la duración de las mismas debe ser, al menos, inferior al plazo de prescripción de las infracciones leves*”. Dicha Recomendación fue aceptada y de la misma se da cuenta, también, en el Informe anual 2017 (“*Régimen disciplinario policía municipal*”).



En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que por parte de ese Ayuntamiento, a la vista de los escritos de 10 de octubre de 2022 y 24 de mayo de 2023 (el primero, presentado por XXX en calidad de secretario general de la sección sindical de XXX, y por XXX en calidad de secretario general de la sección sindical XXX, y, el segundo, por XXX en calidad, también, de secretario general de la sección sindical de XXX), se proceda a adoptar el correspondiente acuerdo (de incoación o no del procedimiento/s disciplinario/s previa, en su caso, la apertura de la correspondiente información reservada), y a la notificación del mismo a los firmantes de dichos escritos.

SEGUNDA. Que por parte de ese Ayuntamiento se valore aprobar una instrucción reguladora de las informaciones reservadas (cuya finalidad es depurar de manera previa, mediante las averiguaciones indispensables, si concurren indicios suficientes para la iniciación del procedimiento disciplinario), estableciendo, en todo caso, que la duración de las mismas debe ser, al menos, inferior al plazo de prescripción de las infracciones leves.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López