

Expte.

DI-567/2015-8

**EXCMA. SRA CONSEJERA DE  
EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD, CULTURA Y  
DEPORTE**  
Parque Empresarial Dinamiza (Recinto  
Expo) Pablo Ruiz Picasso, 65 D  
50018 ZARAGOZA

**Asunto:** Caducidad de expediente informativo iniciado tras denuncia

### **I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la misma se hace alusión a la actuación administrativa que se ha seguido tras denunciarse formalmente el comportamiento que, a lo largo del curso 2011-2012, una profesora del IES AAA tuvo con el alumno XXX. La queja aduce *“falta de rigor procedimental, que deja lo actuado en una especie de limbo administrativo, que no permite la reacción del administrado”*. En particular, el reclamante expone que:

*“Antes de llegar a la denuncia formal el padre había recorrido un largo camino, que le llevó a entrevistarse con la profesora y a mantener reuniones con el Equipo Directivo del Instituto y, en dos ocasiones, con la Inspección Técnica de Educación.*

*No puede decirse que la Administración haya estado inactiva ante la denuncia; eso sí, en el sentido en que define la inactividad (falta de*

*actividad) el diccionario de la RAE, porque creo que puede afirmarse que mantuvo una actitud claramente pasiva en el ejercicio de sus competencias, máxime cuando tenía conocimiento previo de los hechos que se denunciaban formalmente.*

*En el actual marco constitucional y estatutario, la Administración debe ser útil, debe servir al ciudadano, y aunque es claro que la presentación de la denuncia no implicaba un derecho a que se acordase la incoación del procedimiento sancionador, también es claro que la Administración no se condujo de manera diligente ni siguió en su actuación procedimiento alguno, y me baso para decir esto último en su propio informe de actuaciones.*

*.../...*

*La actuación administrativa que siguió a la presentación de la denuncia es la siguiente: tan sólo se realizó una información reservada, nada más. En mi opinión, el problema está ya en el origen de la actuación, que no se acordó formalmente, lo que habría permitido delimitar con claridad su objeto y los criterios que debían seguirse al llevarla a efecto. El informe que realiza el Inspector es el único documento que tiene lógica procedimental en el expediente, ya que tampoco consta que se haya acordado formalmente el archivo de la denuncia, por lo que parece que todo lo actuado ha quedado en ese limbo administrativo al que antes aludía.”*

En cuanto a lo manifestado en el informe del Inspector de Educación, de fecha 21 de noviembre de 2014, en el que se afirma que “... a juicio de este inspector el expediente iniciado con la información reservada antedicha ha causado caducidad a finales de 2013 por vía de silencio administrativo”, quien presenta la queja considera que “*simplemente, se dejó pasar el tiempo sin tomar ninguna determinación sobre este asunto*”. A este respecto, en uno de los escritos que se adjuntan a la queja se indica que:

*“La advertencia carece de cualquier fundamento. La caducidad sólo puede aplicarse a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y la información reservada la acuerda el órgano competente para incoar el expediente sancionador, con la finalidad de determinar si concurren las circunstancias, que puedan justificar la incoación.*

*En cualquier caso, el acuerdo sobre su realización no debe confundirse con el de inicio del procedimiento sancionador propiamente dicho, que, por supuesto, se acordará siempre de oficio, aunque el conocimiento de los hechos provenga de una denuncia.*

*También hay que recordar que la caducidad no puede producirse "por vía de silencio administrativo", pues exige, como forma de terminación de un procedimiento administrativo, resolución que la declare y ordene el archivo de las actuaciones. Y, lo más importante, que la caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración.”*

*Ante lo que el reclamante considera “absoluta falta de rigor en la tramitación de la denuncia formulada, sobre la que la Administración sólo ha podido acreditar la realización de una información reservada, en la forma comentada, y que no fue acordada formalmente”, en el escrito de queja se solicita que se establezca “un protocolo de actuación para la tramitación de las denuncias que puedan plantearse sobre el desempeño profesional de los funcionarios docentes”.*

**SEGUNDO.-** Una vez examinado el expediente de queja, a la vista de lo expuesto, y al amparo de las facultades otorgadas por el artículo 2.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de

Aragón, acordé admitirlo a trámite y dirigir un escrito al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA a fin de recabar información precisa sobre la cuestión que motiva la presentación de la queja, así como sobre la postura del citado Departamento respecto de establecer ese protocolo de actuación a que alude la queja.

**TERCERO.-** En la contestación de la Administración educativa se refleja, en su mayor parte, el contenido del informe del Inspector de Educación, de fecha 21 de noviembre de 2014, documento que en su día se adjuntó al escrito de queja. Se reproduce seguidamente esa respuesta del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte a la solicitud de información del Justicia:

*«En relación con el expediente informativo iniciado sobre la actuación de la profesora YYY, del IES AAA, con el alumno XXX en los días 24 y 27 de enero de 2012 a raíz del escrito de denuncia presentado en fecha 10 de abril de 2013 por parte de ZZZ, se llevó a cabo una INFORMACIÓN RESERVADA por parte de la Inspección de Educación (D. ... ) sobre dichos hechos y se evacuó con fecha 15 de mayo de 2013. Dicho informe concluía con una propuesta elevada a la Directora Provincial con el fin de que ésta la asumiera o actuara conforme al criterio razonado que estimara oportuno, propuesta que en su literal decía:*

*"Aunque desde luego, entiende este Inspector que no llegará a satisfacer a los padres, quienes han interpuesto la denuncia, dado el posible enfrentamiento existente de ellos para con la profesora, la lejanía en el tiempo sobre los hechos ocurridos, la circunstancia de que el alumno ya no lo es del IES AAA, y con el fin de corregir y prevenir a futuro posibles otras actuaciones similares de la profesora YYY para con otros alumnos, procedería formalizar una advertencia sobre lo sucedido y recordarle sus obligaciones de cara al mantenimiento del trato*

*considerado con todos los alumnos y de respeto a su libertad y el mantenimiento de la buena convivencia en el centro.*

*Salvo mejor criterio, este Inspector no considera prudente incoar expediente disciplinario a la profesora YYY tal y como se solicita en la denuncia.*

*En todo caso, la Directora Provincial conforme al criterio razonado que estime oportuno resuelva lo que proceda"*

*1. El Inspector ... en entrevista mantenida con la profesora YYY, antes de redactar el informe reservado indicado en los párrafos anteriores, sí que le manifestó verbalmente su parecer acerca de lo que se valoraba como conductas inadecuadas por su parte en relación con el alumno XXX, con el fin de intentar una mediación y petición de disculpas por su parte con el alumno, valoraciones y recomendaciones que la profesora no admitió sin duda a causa del incidente posterior de 6 de enero de 2013, en periodo vacacional. El inspector tiene el convencimiento de que tras el referido incidente se cortó definitivamente cualquier posibilidad de resolver el conflicto por vía mediada.*

*2. La Directora Provincial no dio respuesta a este informe hasta comenzado el curso 2013-14, concretamente en octubre de 2013. Tras las correspondientes valoraciones y alternativas, la Directora Provincial ordenó aplicar en el IES AAA el protocolo de Supervisión de la Implantación de las Órdenes de Evaluación en la etapa de Bachillerato, centrado en el Departamento de Geografía e Historia y especialmente en el seguimiento de la profesora YYY como responsable de las asignaturas de Geografía e Historia del Arte en 2º Bachillerato.*

3. *El informe final de esta actuación tiene fecha de 1 de abril de 2014, y en lo que respecta al desarrollo profesional de la docente YYY no consta en el mismo nota negativa alguna. Es decir tanto en la parte de la programación y la docencia llevada a cabo por ella, salvo alguna recomendación técnica de mejora que consta en el propio informe, toda la actuación de la profesora de referencia se adecuó a lo establecido en la normativa vigente.*

4. *En las clases a las que se asistió en los meses de febrero y marzo de 2013 con el fin de llevar a cabo la evaluación individualizada de la referida profesora sobre su práctica docente, cabe decir que de ninguna manera pudo observarse comportamientos que cabría calificar de inadecuados para con los alumnos.*

5. *En cuanto a calificaciones otorgadas a los alumnos por la mencionada profesora cabe decir que en ambas materias de Bachillerato superan el 90% de aprobados.*

6. *Indicar que durante el curso 2013-14 no consta ni un solo incidente del que se tenga constancia entre la profesora YYY y algún/a alumno/a.*

7. *Por último decir que, a juicio de este Inspector Jefe Provincial, en relación con la actuación iniciada por denuncia presentada en fecha 10 de abril de 2013, r/e 25625, por D. ZZZ y Da. VVV sobre la actuación de la profesora YYY, del IES AAA, con el alumno XXX en los días 24 y 27 de enero de 2012, atendiendo al art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE del 27), el expediente referenciado caducó a finales de 2013 por vía de silencio administrativo transcurrido el plazo legal establecido en el art. 42.2 de misma norma*

*precitada.*

*En relación a la segunda cuestión planteada por el reclamante acerca de la conveniencia de "establecer un protocolo de actuación para la tramitación de las denuncias que puedan plantearse sobre el desempeño profesional de los funcionarios docentes", este Inspector Jefe entiende que es el propio Departamento de Educación quien debe valorar y pronunciarse sobre la solicitud.»*

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.-** En estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, no es posible una actuación supervisora de esta Institución en relación con los hechos que han motivado la presentación de la denuncia de los padres del alumno ante el Servicio Provincial de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de Teruel con fecha 10 de abril de 2013, dado que ha transcurrido más de un año desde que sucedieron.

No obstante, ante la falta de una comunicación que dé respuesta a la denuncia formulada por los padres, año y medio después de la presentación de la misma, con fecha 14 de noviembre de 2014, el padre se dirige a la Directora del mencionado Servicio Provincial a fin de que le *"informe del estado en que se encuentran las actuaciones que hayan podido acordarse"*.

Contesta la Directora con fecha 27 de noviembre de 2014, remitiendo al padre del alumno un informe de 21 de noviembre de 2014, que resume las actuaciones de la Inspección de Educación referidas al expediente informativo de la profesora. No estimamos oportuno reproducir su contenido debido a que, a los efectos que aquí interesan, la información que traslada es coincidente con la que nos ha facilitado la

Administración en su informe de respuesta.

Se advierte que el Inspector firmante del resumen de actuaciones de noviembre de 2014, es el mismo que elaboró un informe reservado con fecha 15 de mayo de 2013, que concluía con una propuesta elevada a la Directora Provincial con el fin de que ésta la asumiera o actuara conforme al criterio razonado que estimara oportuno. En aquel momento, un mes después de la presentación de la denuncia, el Inspector *“no considera prudente incoar expediente disciplinario a la profesora YYY tal y como se solicita en la denuncia”*.

Y de acuerdo con lo expresado en el informe de la Administración, transcrito en el tercer antecedente de esta resolución, el citado Inspector finaliza señalando que: *“En todo caso, la Directora Provincial conforme al criterio razonado que estime oportuno resuelva lo que proceda”*. Es decir, en mayo de 2013, el Servicio de Inspección ya ha recabado la información pertinente y ha formulado una propuesta de resolución con objeto de que el órgano competente pueda resolver lo que proceda. Pese a ello, la Administración no dicta resolución alguna, causando la caducidad del procedimiento. Visto lo cual, en su informe de 21 de noviembre de 2014, el citado Inspector concluye en los siguientes términos:

*“En todo caso, advertir que a juicio de este Inspector el expediente iniciado con la información reservada antedicha ha causado caducidad a finales de 2013 por vía de silencio administrativo.*

*Este Inspector queda a disposición del Inspector Jefe y de la Directora Provincial con el fin de actuar en este caso tal como decidan.”*

Con posterioridad a esta información que les remite la Directora del Servicio Provincial de Teruel, la familia no recibe comunicación alguna y, en consecuencia, presenta queja ante esta Institución *“por la falta de rigor en la tramitación de la denuncia formulada”*.

**Segunda.-** El Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, aprueba el



Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, en desarrollo y ejecución de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. En lo concerniente al inicio del procedimiento disciplinario, el artículo 27 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. Y puntualiza que *“de iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia, deberá comunicarse dicho acuerdo al firmante de la misma”*. Esta norma legal exige, por tanto, la comunicación al denunciante solamente en el caso de que se inicie el procedimiento sancionador.

Por otra parte, el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, dispone asimismo en el artículo 11.1 que: *“Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia”*. Y el segundo punto del citado artículo señala que:

*“2. La formulación de una petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento.”*

*“Cuando se haya presentado una denuncia, se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación.”*

En el caso que analizamos, se advierte que los padres del alumno califican su escrito de 10 de abril de 2013 como *“denuncia formal”* y solicitan que los hechos expuestos en la misma *“sean debidamente investigados y, en su caso, dada la condición de funcionaria pública de la denunciada, sancionados en aplicación del vigente régimen disciplinario”*.

Entendemos, por tanto, que están solicitando esa iniciación del procedimiento sancionador y, en aplicación del artículo 11.2 del Real Decreto 1398/1993, se debió comunicar a los denunciantes la iniciación o no de dicho procedimiento.

Mas, no nos consta que la Administración adoptara decisión alguna respecto de la incoación de un expediente disciplinario -a lo que se muestra contrario el Inspector- y, en consecuencia, tampoco tenemos conocimiento de la existencia de esa preceptiva comunicación al denunciante en tal sentido.

**Tercera.-** El artículo 28 del Real Decreto 33/1986 prevé que el órgano competente para incoar el procedimiento disciplinario pueda acordar previamente la realización de una información reservada. En esta misma línea, el artículo 12 del Real Decreto 1398/1993 señala que:

*“1. Con anterioridad a la iniciación del procedimiento, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros.*

*2. Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.”*

En aplicación de estos preceptos, en el caso que nos ocupa, se

inicia un expediente informativo sobre la actuación de la profesora que, si nos atenemos a lo manifestado tanto en el informe del Inspector de noviembre de 2014, como a la respuesta que se ha remitido al Justicia, la Administración educativa estima que ha causado caducidad “a finales de 2013 por vía de silencio administrativo”. Y, para justificar la caducidad del expediente, la Administración invoca el artículo 44 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del siguiente tenor literal:

*“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:*

*1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.*

*2. 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 92.*

*En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.”*

De acuerdo con la redacción del primer párrafo del citado artículo, el vencimiento del plazo no exime a la Administración de la obligación legal de resolver. Recordemos que la reiterada doctrina jurisprudencial en la materia ha venido a establecer que el silencio no es una opción para

que la Administración pueda elegir entre resolver expresamente o no hacerlo, sino una garantía para los administrados frente a la pasividad de los órganos obligados a resolver. Así, aun cuando se haya producido la caducidad del expediente de oficio, conforme a lo expuesto en el artículo 44.2, ha de haber una resolución que declare la caducidad y ordene el archivo de las actuaciones.

De la información recabada no se desprende que se haya dictado tal resolución ni que se haya ordenado el archivo de las actuaciones. Mas bien al contrario, constatamos que en el último documento de los que obran en poder de esta Institución, el Servicio de Inspección resume todas las actuaciones previas realizadas en el expediente informativo, y concluye quedando el Inspector que lo redacta *“a disposición del Inspector Jefe y de la Directora Provincial con el fin de actuar en este caso tal como decidan”*. Lo que parece indicar que, en el mes de noviembre de 2014, año y medio después de formulada la denuncia, no se había adoptado decisión alguna al respecto, limitándose la Administración a causar la caducidad.

Esta Institución, como garante de los derechos de los ciudadanos, no puede obviar que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, conforme a lo dispuesto en el artículo 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y, en los casos de caducidad del procedimiento, en tanto no se dicte la resolución que declare la caducidad y ordene el archivo de las actuaciones, no cabe entender que se haya puesto fin al procedimiento.

**Cuarta.-** El Reglamento de Régimen Disciplinario de Funcionarios de la Administración del Estado establece una tipificación de las posibles infracciones, clasificando las faltas en muy graves, graves o leves; fija los supuestos y circunstancias en que los funcionarios incurrirán en

responsabilidad disciplinaria; especifica las sanciones que, en su caso, podrán imponerse; señala las causas de la extinción de la responsabilidad disciplinaria; y aborda los aspectos relativos a las distintas fases del procedimiento: iniciación, desarrollo y terminación.

Asimismo, el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora refleja más precisamente todas las cuestiones referidas a actuaciones previas, iniciación, instrucción y resolución de un procedimiento sancionador.

En nuestra opinión, ambas normas recogen suficientemente la forma en que ha de proceder la Administración ante posibles denuncias que afecten al desempeño profesional de cualquier funcionario y, en particular, de los profesores. No obstante, habida cuenta de las peculiaridades de la labor docente, estimamos que podría ser de utilidad concretar un protocolo de actuación más específico, como solicita quien presenta la queja.

### **III. RESOLUCIÓN**

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

### **RECOMENDACIÓN**

**1.-** Que, en el presente supuesto, la Administración educativa resuelva lo que proceda –conforme al criterio razonado que estime oportuno- y lo comunique a los denunciados.

**2.-** Que el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA adopte medidas con objeto de dictar resolución expresa en todos los procedimientos conforme a lo exigido en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común.

**3.-** Que se estudie la conveniencia de establecer un protocolo de actuación que concrete más específicamente lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado a las peculiaridades de la labor que desarrolla el profesorado.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 8 de junio de 2015**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**