

**ASUNTO: Informe solicitado por el Ayuntamiento de xxx,
sobre "POSIBILIDAD DE INICIO DE EXPEDIENTE DISCIPLINARIO
A POLICÍA LOCAL"**

018/18

E

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición de la Sra. Alcalde/sa-
Presidente/a del Ayuntamiento de xxx, se emite el presente,

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES

Escrito del/la Sr/a. Alcaldesa del Ayuntamiento de xxx sobre el asunto epigrafiado, al que acompaña escritos del Jefe de la Policía Local interesando la apertura de expediente disciplinario por desobediencia a Oficial de la misma, en relación con la omisión por parte de este de Informes en expediente de accidentes de circulación en el casco urbano con declaración o parte amistoso de los implicados, así como escrito de este último explicando las razones de la no elaboración de aquellos.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

- Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)
- Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (Ratificada el 20-01-1988) (CEAL)
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)
- Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, que aprueba el Régimen Disciplinario del Cuerpo de la Policía Nacional. (LORDCPN)

- Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura (LCPLEx)
- Ley 13/2015, de 8 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura (TRLFPEX)
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.(LFCSE)
- Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura (NNMM)

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERO.- El supuesto que se somete a consideración e informe, proviene de la existencia de una Ordenanza municipal, reguladora de la Tasa por expedición de informes policiales por accidentes de circulación, que fue aprobada por el Ayuntamiento con fecha xxx y elevada a definitiva en ausencia de reclamaciones con fecha xxx, siendo publicada íntegramente en el BOP xxx, con fecha xxx.

Con fecha xxx por parte del Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de xxx se realiza requerimiento a Oficial de la Policía Local del mismo, para emisión de informe/s que establece la Ordenanza mencionada, a propósito de accidentes de circulación acaecidos en el casco urbano del municipio, y al respecto por el Oficial en cuestión, se emite con fecha xxx informe en relación con aquel en el que hace una exposición razonada de su actuación como Policía en los asuntos a que se refieren los requerimientos del Jefe de la Policía, y realiza una serie de consideraciones que se deberían tener en cuenta en las actuaciones policiales que hubieran de llevarse a cabo en caso de accidentes de circulación, para la adecuación de aquellas a la importancia de estos y sus repercusiones a las personas implicadas y bienes afectados, y concreta aquel requerimiento en la referencia a la emisión de los correspondientes partes – si bien es cierto, que en ellos consta todo el contenido exigido por la Jefatura – y seguido de una exposición pormenorizada de la conveniencia y oportunidad de sustituir estos últimos por partes de presencia y/o constatación de siniestros sin víctimas, cuando exista acuerdo de solución amistosa entre los implicados.

Hay que tener en cuenta que la obligación de emisión de informes resulta de la meritada Ordenanza municipal (artículo x), en la cual no se concreta su contenido, que se especifica en orden interior de la Policía Local de fecha xxx, sin que tampoco conste respecto de esta, modo de conocimiento de ella por los componentes del Cuerpo de la Policía Local, ni de su elevación a la Alcaldía, para su aprobación y/o su inclusión vía modificación de la Ordenanza de la que trae causa.

SEGUNDO.- El bien jurídico que se protege con este tipo de ilícito administrativo (DESOBEDIENCIA) es la capacidad de autoorganización de la Administración Pública, sin la cual resultaría imposible una prestación mínimamente eficaz de los servicios públicos que le están encomendados.

Es muy abundante la jurisprudencia que al enjuiciar esta falta señala que para poder incardinar un determinado comportamiento en el tipo que analizamos deben concurrir los siguientes requisitos:

1. Una orden suficientemente clara.
2. Impartida por el superior al que le está jerárquicamente subordinado.
3. Legítima, esto es, impartida dentro del ámbito de competencias del ordenante y ajustada a las obligaciones que corresponden al ordenado.
4. Una conducta del inferior que ignora el mandato.

La sentencia de TSJ de Castilla y León nº 69/2003, de 21 de enero define el ilícito con gran precisión "*... la desobediencia se caracteriza por el incumplimiento voluntario de un mandato legítimo, emanado de la autoridad competente y dictado en el círculo de las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico*".

Pasando al análisis de los requisitos del tipo podemos matizar que es indiferente que la orden se dé verbalmente o por escrito - "*Respecto a la orden que le fue dada, al margen de su carácter verbal o escrito, que a estos efectos resulta intrascendente*" Sin embargo no basta con que la obligación exista porque ya venga impuesta normativamente. El TSJ de Murcia, en su sentencia 129/2003, de 9 de mayo, corrigió una anterior instancia en la que se consideraba que "*De los citados preceptos se desprende que las órdenes que, según resulta del expediente administrativo, han sido incumplidas por el*

actor procedían de órgano competente para adoptarlas, sin que fuera preciso tampoco que se le dieran órdenes concretas, pues como funcionario del Cuerpo de Maestros, y como funcionario del Centro desde hace varios años, debía conocer todos sus cometidos y funciones, la Programación General del Centro, las actividades extraescolares que se organizaban, y las normas de régimen interior". El aludido tribunal, por el contrario, considera que "En el caso que nos ocupa no se constata la existencia de una orden o mandato concreto, claro y preciso, dado por los superiores jerárquicos al funcionario sancionado, pues la infracción de normas (que se traduce en un incumplimiento de deberes), que, es en definitiva, lo que se imputa al funcionario hoy recurrente, no es la conducta que se tipifica en el artículo 7.1. a) del RDD".

El segundo requisito no plantea en principio ningún problema, pero sí en cambio el que la orden se produzca dentro del ámbito competencial del ordenante o dentro del círculo obligacional del ordenado. La sentencia del TSJ de Andalucía no consideró que hubiera habido desobediencia del director de un IES a la orden dada por el Director Territorial de Educación para que facilitara el salón de actos del centro, ya que "... *la orden dada carecía de las características de legitimidad y adecuación a derecho antes citadas, por cuanto que no corresponde a la Delegación Provincial y sí a la Dirección del Centro conceder la autorización para uso de los locales, a petición de la Asociación de Padres de Alumnos, y de acuerdo con lo dispuesto al efecto por el Reglamento Orgánico o el Reglamento de Régimen Interior, si es que tal extremo estuviera contemplado en el mismo, o por el Consejo Escolar en su caso, todo ello según se deduce del artículo 9 del Real Decreto 1533/1986, de 11 julio. ... Aunque en la contestación a la demanda la Administración parece justificar su resolución intentado aclarar que lo realmente sancionado fue desobedecer la orden que le recordaba el deber de cumplir el mandato contenido en el artículo 8.º.3 del Real Decreto 1533/1986, antes citado -que impone la obligación al Director de facilitar el uso de un local para el desarrollo de las actividades de las asociaciones-, tal argumento tampoco puede aceptarse por la Sala, pues, por una parte, no puede sancionarse como desobediencia a superior jerárquico, lo que en realidad constituiría el incumplimiento de una obligación impuesta reglamentariamente (lo cual podría tener su encaje en otras posibles faltas); y por otra, resultaría más que dudoso que la conducta enjuiciada fuese constitutiva de una obstaculización del derecho reconocido a la APA, cuando consta en el propio expediente administrativo, la decisión del*

Consejo Escolar, adoptada en reunión de 11 de noviembre de 1992, de mantener el criterio de la Dirección del Centro en orden a la utilización de sus locales para reuniones de dicha asociación, de lunes a jueves."

TERCERO.- Para poder sancionar a través de un expediente disciplinario, resulta de absoluta necesidad que los hechos imputados al empleado público y susceptibles de reproche administrativo, materializado en el expediente disciplinario, sean de tal precisión, concreción y claridad que no den lugar a dudas razonables sobre su concreta imputación a aquel y la incardinación de aquellos en el supuesto de hecho previsto por la norma para castigar, mediante la correspondiente sanción, la conducta reprochable que aquella pudiera hacer merecedora de ésta.

Pero es precisamente la eficiente aplicación del principio constitucional de la "presunción de inocencia", base de nuestro sistema punitivo y -por extensión- del sancionador y disciplinario, el que ha de presidir el actuar de la Administración y, a fin de que, en aras de salvaguardar dicho principio rector, no se trastoque el mismo, haciendo que sea la "culpabilidad" y no la "inocencia", la presunción que ha de tomarse como base de partida de una investigación rigurosa y tendente a la averiguación de los hechos.

Es por ello que, dada la "proximidad" del régimen disciplinario de los funcionarios al régimen punitivo del Derecho Penal y su virtualidad de acto administrativo restrictivo y limitativo de derechos incardinados en la relación estatutaria del funcionario con la Administración a la que ha de servir, la que exige la prevalencia del principio de la presunción de inocencia sobre cualesquiera otro, en tanto aquel no quede desvirtuado de manera real y efectiva, mediante la constatación plena y con la certeza absoluta de que, el empleado público al que se imputan unos hechos, sea realmente el autor de lo mismos y con la concurrencia de las circunstancias que lo hacen merecedor del reproche administrativo, por el cauce del expediente disciplinario.

Por lo que antecede y de la narración de los hechos que han motivado el presente y su constatación por la documentación que acompaña, no se desprende la coincidencia exigida y, en consecuencia, el encaje de aquellos

en algunos de los tipos previstos normativamente para hacerlos sujetos de falta sancionable, con carácter de grave.

En efecto, las administraciones públicas sujetan su actividad al principio de jerarquía. Ello quiere decir que se organizan piramidalmente en órganos subordinados unos de otros, de modo que los superiores organizan la actividad de los inferiores y tienen capacidad para impartir órdenes y mandatos que, en tanto en cuanto se atengan a las competencias asignadas al ordenante y al ordenado, deben ser cumplidas por el órgano inferior. Así, si bien es cierto que el reglamento disciplinario, - LO 4/2010 - considera sancionable como falta grave - art. 8.b - *"La desobediencia a los superiores jerárquicos o los responsables del servicio con motivo de las órdenes o instrucciones legítimas dadas por aquéllos, salvo que constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico."*, no es menos cierto que también recoge como falta leve,- art. 9.n - *"Aquellas acciones u omisiones tipificadas como faltas graves que, de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 12, merezcan la calificación de leves. "*., y es precisamente en base a ello y atendiendo a las circunstancias concurrentes y a la justa proporcionalidad que debe guardar una sanción con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona, que deba ser considerada como leve, pues no se aprecia en la conducta del Oficial respecto al requerimiento del superior *"..... una actitud consciente e injustificada de oposición a su cumplimiento..."*, como lo demuestra la elaboración por aquel de los partes de constancia de accidente y el escrito razonado al superior (Jefe) para reconsiderar la pertinencia o no de emisión de informes completos sobre aquellos cuando concurre parte amistoso, lo que constituye un principio reiteradamente declarado por la jurisprudencia, cuya aplicación al derecho administrativo sancionador no supone en forma alguna sustitución de facultades administrativas, sino simplemente corrección del exceso legal que supone ejercitar la discrecionalidad más allá de lo que consisten los hechos determinantes del acto administrativo, que son los que delimitan y acotan el ámbito propio de los poderes discrecionales de la graduación de la sanción y señalan la diferencia entre el correcto ejercicio de éstos y la arbitrariedad (STS de 10-7-1985), y es por ello el que en cuanto a la graduación de la sanción a imponer, de acuerdo con lo establecido en el art. 12 de la meritada Ley Orgánica y a efectos de lo anterior, habría de tenerse en cuenta, que por la naturaleza de las faltas y

la/s fecha/s de su comisión, se habría producido su prescripción, conforme a lo dispuesto en el art.15 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, que aprueba el Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía y en su consecuencia, la no procedencia de iniciar expediente disciplinario alguno.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de xxx advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2018

EL OFICIAL MAYOR,