ISSN 1886-5895
Abril 2026 Nº 80
http://www.supervision21.com
https://doi.org/10.52149/sp21

EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN EN LAS ACTUACIONES PREVIAS A LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

THE ROLE OF THE EDUCATIONAL INSPECTORATE IN PRELIMINARY ACTIONS PRIOR TO THE INITIATION OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS

María Jesús Martínez Ramírez

Inspectora de Educación. Comunidad Autónoma de Canarias.

Resumen

Las actuaciones previas previstas en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) son las primeras averiguaciones que, como órgano inspector, la Inspección de Educación realiza ante una situación de presunto incumplimiento.

Sus características han sido definidas por la jurisprudencia al igual que otras cuestiones como la garantía de derechos de los investigados durante este proceso.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

Este artículo pretende realizar un acercamiento conceptual a las actuaciones previas (información reservada), analizando cuestiones formales, exigencias jurisprudenciales y el necesario respeto a los principios de la potestad sancionadora que deberá verse reflejado tanto en la actuación del inspector como en el informe con la propuesta de incoación correspondiente, observando las cuestiones básicas a las que se debe atender.

Palabras clave: actuaciones previas, inspección educativa, procedimiento administrativo, LPACAP, potestad disciplinaria, derechos de los interesados.

Abstract

The preliminary actions provided for in article 55 of Law 39/2015, of october 1, on the Common Administrative Procedure of Public Administrations (LPACAP), are the initial investigations carried out by educational inspectors, acting as inspection authorities, when faced with a situation of alleged non-compliance.

Their characteristics have been defined by case law, along with other matters such as the guarantee of the rights of the individuals under investigation during this stage.

This article aims to offer a conceptual approach to preliminary actions (also referred to as confidential inquiries), analyzing formal aspects, jurisprudential requirements, and the necessary respect for the principles of sanctioning power, which must be reflected both in the inspector's actions and in the report proposing the initiation of disciplinary proceedings.

Keywords: preliminary actions, educational inspection, administrative procedure, LPACAP, disciplinary authority, rights of stakeholders.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

.

1.- INTRODUCCIÓN.

Las actuaciones previas (información reservada en lenguaje habitual de la Administración) reguladas en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), son parte del trabajo diario de la Inspección Educativa y resultan una herramienta de especial relevancia para garantizar una adecuada propuesta para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario. Estas averiguaciones suponen una base fáctica inicial y elementos indiciarios y documentales obtenidos de las diligencias que se practiquen, que permiten orientar con mayor precisión la decisión de incoación. Su principal beneficio radica en permitir a la Administración, antes de adoptar una decisión formal, disponer de una información preliminar suficiente sobre los hechos, las personas implicadas y las circunstancias relevantes, evitando así la apertura innecesaria de procedimientos o, en su caso, asegurando que aquellos que se inicien lo hagan con el debido sustento jurídico, evitando la apertura de expedientes innecesarios cuya terminación sea el sobreseimiento o archivo.

Además de las actuaciones previas, sin perjuicio de ser un primer acercamiento a la posible existencia de la responsabilidad de la persona investigada, no deben dejar de atender a la garantía de derechos del mismo procurando un correcto proceder de la Administración en el ejercicio de su autotutela.

En este contexto, la actuación diligente y técnica de la Inspección Educativa resulta esencial en una búsqueda de un primer análisis de las situaciones con objetividad, una visión técnico-jurídica especializada y una propuesta documentada, con la finalidad de facilitar la correcta valoración inicial de la situación al órgano que incoa y, llegado el caso, a la instrucción posterior.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

Con ello, se refuerza la garantía de los derechos de los interesados, se previene la adopción de resoluciones arbitrarias y se asegura el respeto a los principios de legalidad, eficacia y buena administración, que deben presidir el ejercicio de la potestad sancionadora.

2.- DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE ACTUACIONES PREVIAS: NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS JURISPRUDENCIALES.

Con una dilatada tradición en nuestro ordenamiento jurídico, las llamadas "*actuaciones previas*" (art. 69.2[1] de la Ley 30/92 de LRJAPAC) y antes "*información reservada*" (art. 134.2[2] de la LPA de 1958), en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) figuran en el artículo 55 como "*información y actuaciones previas*" y se sitúan dentro de la fase de iniciación de procedimiento (Título IV; capítulo II).

Se enmarcan en la potestad de vigilancia y control que corresponde a las administraciones educativas en virtud del artículo 103 de la Constitución Española de 1978, que exige a la Administración actuar de acuerdo con la ley y con sometimiento pleno al derecho.

Si atendemos a su naturaleza jurídica, las actuaciones previas podrían definirse como diligencias preprocesales y facultativas que la Administración

[1]Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Art. 69.2. *"Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento."*

[2] Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo. Art. 134.2. *"A tal efecto, al recibir comunicación o denuncia sobre una supuesta infracción administrativa podrá acordar la instrucción de una información reservada antes de dictar la providencia en que decida la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones."*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

puede llevar a cabo de manera previa a un procedimiento, que podrá ser de naturaleza disciplinaria o no[3], y cuyo objetivo es determinar con la mayor precisión posible, la procedencia de su apertura.

En materia de responsabilidad del personal, "*la iniciación del expediente disciplinario puede ir precedida de una información reservada, …, con el fin de analizar las circunstancias del caso y la conveniencia de iniciar el procedimiento*" (Marina, 2015, p. 113). Estas diligencias preliminares de investigación permiten valorar si existen motivos suficientes para iniciar un procedimiento, estableciendo una propuesta de acusación provisionalísima y facilitando al órgano correspondiente una información inicial necesaria en relación a los hechos, personas y circunstancias (art. 55 LPACAP). Podemos decir que, *"constituyen una actuación administrativa preliminar de carácter contingente que trata de comprobar si "prima facie" puede considerarse que hay una base seria para abrir el procedimiento sancionador propiamente dicho*." (Montoya, 2008, p. 197).

Por establecer una analogía y en coherencia con la doctrina constitucional (STC 18/1981, de 8 de junio, ECLI:ES:TC:1981:18), las actuaciones previas en derecho administrativo disciplinario y las diligencias de investigación en derecho penal comparten su finalidad indagatoria preliminar, pero difieren en su régimen de garantías, intensidad formal y consecuencias procesales, siendo más reforzadas las garantías en el ámbito penal.

Los diferentes y reiterados pronunciamientos, así como las numerosas conclusiones que la jurisprudencia ha alcanzado, con especial interés en las sentencias del Tribunal Supremo, hacen que el estudio de estas diligencias de investigación, sus características y garantías procesales, sean de gran interés por ser parte del trabajo habitual de la Inspección Educativa.

[3] Estas actuaciones también suelen resultar habituales en los procedimientos por responsabilidad patrimonial.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

2.1.- CARÁCTER POTESTATIVO.

A partir de la definición anterior, la primera característica que conviene subrayar es el carácter potestativo de las actuaciones previas. Se trata de diligencias de impulso facultativo, cuya utilización queda al criterio del órgano competente en función de la finalidad que las justifica: disponer de una información inicial mínimamente contrastada que permita decidir, con mayor precisión, si procede o no incoar el procedimiento que corresponda.

"Con ello se tiene por finalidad evitar la incoación directa e inmediata de un expediente disciplinario, permitiendo que el órgano competente pueda valorar previamente la existencia o no, de indicios racionales de la comisión de alguna conducta tipificada como infracción disciplinaria y proceder en consecuencia." (STS 1181/2023, de 25 de septiembre, ECLI:ES:TS:2023:3748).

Es decir, esta tramitación previa de grandísima utilidad no puede observarse como un trámite obligatorio pues el órgano competente puede acordarlas, pero no está compelido a instruirlas en todo caso, ni siquiera cuando existan indicios. De hecho, el propio fundamento de estas diligencias explica la excepción a la regla pues cuando concurren indicios racionales y manifiestos, la apertura de una información reservada puede generar una innecesaria dilación, pudiendo resultar más adecuada la incoación directa del expediente.

Es este sentido, la jurisprudencia ha precisado que *"el único significado de declarar formalmente abierto ese período es, esencialmente, dotar de encuadre jurídico a una actuación que la Administración puede realizar, en todo caso, en virtud de sus potestades de control o supervisión en el ámbito de que se trate"* (STS 2380/2015 de 6 de mayo de 2015. ECLI:ES:TS:2015:2380). Por tanto, ante un indicio de irregularidad, como podría ser una queja o denuncia, no es incompatible que se practiquen actuaciones mínimas de verificación para evaluar la procedencia de incoar, y que estas se limiten a lo estrictamente necesario.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

En el ámbito educativo, esta configuración potestativa guarda una relación directa con el trabajo habitual de la Inspección de Educación en la medida en que el personal inspector participa en la comprobación inicial de los hechos y en la elaboración de informes o propuestas. Nuestra intervención fundamenta la decisión de incoar, evitando respuestas automáticas o carentes de solidez indiciaria. La actuación inspectora cumple una función de filtrado técnico-jurídico que guía la actuación administrativa para que los expedientes disciplinarios se inicien únicamente cuando los hechos presenten consistencia suficiente y la incoación resulte justificable de manera motivada.

En conclusión, la Inspección de Educación, al practicar estas comprobaciones preliminares, contribuye a que la Administración opte por la decisión más adecuada ante una eventual incoación, apoyada en una indiciaria suficiente y motivación adecuada, sin desnaturalizar esta fase previa ni anticipar indebidamente la instrucción.

2.2.- AUSENCIA DE VALOR PROBATORIO.

Como cuestión principal a tener en cuenta es que *"las actuaciones y diligencias previas, no tienen valor probatorio al no haberse realizado por el instructor (principio de inmediación) ni estar presidida su realización por el principio de contradicción" (Marcos y Suero, 2023, p. 26)*.

Por otra parte, es preciso conocer que *"las posibles pruebas practicadas en el marco de una información reservada, dado que no posee en modo alguno las garantías exigibles al procedimiento disciplinario, no podrán ser tenidas en cuenta en el posible expediente que de ella se derive, dado que en realidad no son tales pruebas, a no ser que sean practicadas de nuevo o ratificadas en el marco del procedimiento disciplinario ya revestidas de los principios de inmediatez y contradicción que se consideran imprescindibles en un proceso dotado de las*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

necesarias garantías, tal y como establece el artículo 24 de la Constitución." (Marcos y Suero, 2023, p. 8).

Las actuaciones previas al no formar parte del expediente no solo carecen de valor probatorio, sino que tampoco obligan a la persona instructora sobre las pruebas practicadas, pudiendo optar ésta tanto por no considerarlas como por admitirlas. Adoptando esta segunda opción, la fase de prueba del expediente quedará íntimamente relacionada con ella, pues todas las diligencias practicadas y que se pretendan tener en cuenta, deberán ser incorporadas a través del acuerdo de práctica de prueba. Al menos, será preciso enumerarlas en el mismo, indicando su incorporación como medio de prueba, a fin de dotarlas de valor probatorio y garantizando los principios de inmediación, defensa y contradicción, que la persona interesada ejercerá con el trámite de audiencia de esta fase.

2.3.- PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN Y PLAZO.

Las actuaciones previas no tienen un procedimiento reglado establecido en norma por lo que se regirán por el procedimiento administrativo común (STS[4] 1181/2023, de 25 de septiembre, ECLI:ES:TS:2023:3748).

En cuanto a la forma de iniciación, pueden acordarse de oficio por el órgano competente (por orden superior, por iniciativa derivada de la función de supervisión o por criterios técnicos apreciados por la Inspección), o bien a partir de la puesta en conocimiento de hechos por un tercero (queja, denuncia o solicitud), sin que ello determine por sí solo la condición de interesado.

[4] 1181/2023, de 25 de septiembre (ECLI:ES:TS:2023:3748): *"La información reservada tiene, conforme ha reconocido la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia, naturaleza de procedimiento administrativo. Por ello reconoce el derecho a obtener copia de la documentación integrante de la información reservada con apoyo en los artículos 105 CE y 13 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en la medida en que obren sus datos personales, correspondiendo a la Administración demandada la aplicación, en la ejecución de la sentencia, de la normativa sobre protección de datos en relación a terceros."*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

Si atendemos a la procedencia, la jurisprudencia del Tribunal Supremo advirtió que su finalidad es acotada y debe servir únicamente para reunir los indicios necesarios que permitan decidir si procede o no iniciar un expediente, sin desnaturalizarse, enmascarando un procedimiento sancionador encubierto o paralelo. (STS 618/2019[5]).

Por tanto, la investigación previa ha de ser "*forzosamente breve*" (STS 2380/2015[6]) habitualmente compatible, salvo complejidad del asunto, con los 10 días previstos para la emisión de informes previstos en el artículo 80 de la LPACAP.

La jurisprudencia también ha advertido sobre el uso indebido de las actuaciones previas para imponer sanciones encubiertas pues vulnera los derechos del investigado y pueden dar lugar a la nulidad de las actuaciones. Es esencial que estas diligencias se utilicen de manera proporcionada y respetando los principios de buena administración y legalidad, pues toda sanción administrativa requiere un procedimiento contradictorio previo que respete los principios de audiencia, defensa y presunción de inocencia (art. 24 [7] de la Constitución Española).

[5] STS 618/2019 de 13 de mayo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1475)*: "Sin embargo, esta Sala tiene declarado que ese periodo anterior al acuerdo de iniciación «... ha de ser forzosamente breve y no encubrir una forma artificiosa de realizar actos de instrucción y enmascarar y reducir la duración del propio expediente posterior ».*

[6] La STS 2380/2015 de 6 de mayo (ECLI:ES:TS:2015:2380) expresa que "*en todo caso es claro que un período de información previa bien haya consistido en el simple desarrollo de algunas diligencias indagatorias o inspectoras, bien en un período abierto formalmente como tal, ha de ser forzosamente breve y no encubrir una forma artificiosa de realizar actos de instrucción y enmascarar y reducir la duración del propio expediente posterior. Esto es, tan pronto como tales actuaciones indagatorias previas ofrezcan indicios de la existencia de una infracción, es preciso proceder a la apertura del expediente que corresponda*."

[7] El art. 24.1 de la CE es un precepto directamente aplicable a los procedimientos sancionadores, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, así, entre otras, SSTC 68/1985, 175/1993, 103/1996, 3/1999.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

2.4.- TRÁMITE DE AUDIENCIA.

Indica la Constitución Española en su artículo 105 que "*la Ley regulará: c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda, la audiencia al interesado.*"

En este sentido, estas diligencias, por su carácter preliminar, no exigen las formalidades propias de un procedimiento disciplinario en la medida en que su finalidad se orienta a determinar si existen hechos que se encuadren en un tipo disciplinario concreto y punible que pueda dar lugar a la incoación o no. Ahora bien, su práctica debe realizarse de modo que no produzca indefensión, garantizando que el eventual investigado tenga un conocimiento suficiente de los elementos esenciales y una posibilidad efectiva de contradicción en el procedimiento que, en su caso, se incoe.

Sin perjuicio de lo anterior y atendiendo a la posibilidad de dar trámite de audiencia, de manera general recabar la versión de la persona afectada puede resultar prudente, conveniente y jurídicamente más garantista pues puede contribuir a delimitar, completar y matizar la información obtenida. Este conocimiento de la situación a través de la toma de declaración al presunto responsable, podría incluso llegar a orientar las actuaciones hacia otros instrumentos con los que cuenta la Inspección como son las instrucciones o el requerimiento, evitando el expediente disciplinario.

Esta consideración en cuanto a la audiencia a la persona interesada, se formula en términos generales pues debe ser valorada y ponderada al caso ya que puede suceder que en determinadas materias o contextos resulte adecuado y de interés al procedimiento mantener un cierto sigilo hasta la eventual incoación, ya sea para asegurar la eficacia de la verificación, evitar interferencias en la obtención de datos o proteger otros intereses públicos concurrentes.

En cuanto a la posibilidad de reconducir ciertas incidencias que den lugar al desarrollo de estas actuaciones y sin observarlo como una propuesta dicotómica y alternativa a la incoación de expediente disciplinario, es habitual que,

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

fruto de las averiguaciones, se detecten situaciones cuya entidad, carácter puntual, actitud del funcionario implicado u otros factores, haga más conveniente la finalización de las alternativas que se planteaban anteriormente. Además, este cierre por vías no sancionadoras puede reforzar, llegado el caso, la solidez de una actuación disciplinaria posterior, en la medida en que revela que la Administración ha ponderado las circunstancias del supuesto antes de activar el *ius puniendi* administrativo. No debe olvidarse que la potestad disciplinaria constituye la respuesta más intensa de la Administración frente a determinadas conductas y, por ello, su activación ha de ser coherente con los principios de proporcionalidad y mínima intervención. Precisamente por esta razón, las actuaciones previas permiten orientar la actuación administrativa hacia medidas de corrección o reconducción cuando ello sea suficiente para restablecer la legalidad y asegurar el adecuado funcionamiento del servicio.

2.5.- PRESCRIPCIÓN.

"La prescripción es la extinción de un derecho o de una acción por el transcurso del tiempo, bajo determinadas condiciones legales, sin que su titular haya ejercido su facultad de reclamación o actuación correspondiente" (García de Enterría y Fernández, 2013). Por expresarlo de una manera más comprensible, la prescripción es el plazo máximo para iniciar un procedimiento.

En el caso de los expedientes disciplinarios, el plazo de prescripción (o máximo para iniciar) sería el previsto para la infracción presuntamente cometida pues, de no iniciarse, causaría automáticamente la extinción de la responsabilidad administrativa y por tanto del derecho de la Administración para imponer sanciones.

Existen ciertos actos que interrumpen la prescripción no siendo el caso de las actuaciones previas, pues solo el acuerdo de incoación marca el inicio del expediente. Por tanto, las "*actuaciones previas al procedimiento, que no forman*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

parte de éste ni tienen la virtualidad de interrumpir la prescripción de la infracción que pudiera haberse cometido." (Marina, 2015, p. 113).

En conclusión, el desarrollo de la actuaciones previas debe ser ágil, no solo por el respeto al principio de la buena administración, sino porque algunos plazos son exiguos (meses). Se deberá prestar atención a la diferencia de plazos según el tipo de personal.

2.6.- CADUCIDAD.

Por su parte, "*la caducidad es la extinción de un procedimiento administrativo por la inactividad de la Administración o del interesado durante el plazo legalmente establecido, impidiendo que pueda continuarse válidamente su tramitación o que se obtenga el acto final pretendido*." (Enterría y Fernández, 2013).

La caducidad es un modo de terminación del procedimiento administrativo recogido en el artículo 84.1 de la LPACAP. A diferencia de la prescripción, que extingue el derecho de acción, la caducidad solo afecta al propio procedimiento.

Estas actuaciones nunca van a poder producir caducidad sobre un expediente disciplinario pues no forman parte del procedimiento *"per se"*. El procedimiento disciplinario, según ha confirmado la jurisprudencia (RC/4682/2007 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 de Julio del 2009. ECLI:ES:TS:2009:4789) se inicia el cómputo de plazos con el acuerdo de incoación momento en el que se fija el inicio de plazo de caducidad. Esta misma sentencia ratifica que las actuaciones previas, la información reservada o actuaciones de investigación preliminar, no constituyen procedimiento sancionador propiamente dicho.

Jurisprudencialmente, no se observa plazo de caducidad (STS 4599/2015[8]) en la propia actuación previa pues no existe procedimiento reglado, aunque se

[8] STS 4599/2015, de 21 de octubre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:4599): *"la información reservada, en nuestro ordenamiento jurídico no está sujeta a plazo de caducidad, ni el periodo de tiempo durante el cual se lleva a cabo puede computarse a efectos de medir la duración del expediente administrativo sancionador (…)"*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

insiste en la recomendación de brevedad (STS 2380/2015[9] y STS 618/2019[10]), a la vista de las características y finalidad de la fase.

3.- EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN EN EL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES PREVIAS.

Las actuaciones previas se contextualizan como una fase de investigación interna y preparatoria, típicamente a cargo de unidades de inspección o personal designado al efecto, para recabar datos, evidencias o informes sobre la conducta que eventualmente se sancionará. Esto queda así claramente indicado en el a*rt.* 55.2 de la LPACAP donde se indica que *"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 materia educativa, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación modificada por la Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE) inicia el contenido del título VII en relación a la Inspección del sistema Educativa con el artículo 148 donde establece las bases de la inspección del sistema educativo

[9] STS 2380/2015 de 6 de mayo de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:2380)*: "Ahora bien, en todo caso es claro que un período de información previa, bien haya consistido en el simple desarrollo de algunas diligencias indagatorias o inspectoras, bien en un período abierto formalmente como tal, ha de ser forzosamente breve y no encubrir una forma artificiosa de realizar actos de instrucción y enmascarar y reducir la duración del propio expediente posterior. Esto es, tan pronto como tales actuaciones indagatorias previas ofrezcan indicios de la existencia de una infracción, es preciso proceder a la apertura del expediente que corresponda*."

[10] STS 618/2019 de 13 de mayo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1475)*:" Sin embargo, esta Sala tiene declarado que ese periodo anterior al acuerdo de iniciación «... ha de ser forzosamente breve y no encubrir una forma artificiosa de realizar actos de instrucción y enmascarar y reducir la duración del propio expediente posterior»"*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

atribuyendo la responsabilidad constitucional (art. 27 CE) de los poderes públicos a las Administraciones del respectivo ámbito territorial, que ejercerán este mandato a través de la Inspección Educativa, como se indica y concreta en el artículo 152 del mismo texto normativo.

En conclusión, no cabe duda que la instrucción de estas actuaciones previas en el ámbito del sistema educativo, es una atribución de la Inspección Educativa y que podría dejarse entrever en el artículo 153.e de la LOE cuando se refiere a la atribución de "*elevar informes y hacer requerimientos cuando se detecten incumplimientos en la aplicación de la normativa, y levantar actas, ya sea por iniciativa propia o a instancias de la autoridad administrativa correspondiente.*"

Dentro de las funciones de la Inspección Educativa, podrían conectarse directamente las actuaciones previas con aquellas que se catalogan como de control, supervisión[11] y emisión de informes. Si bien, dado que es una institución de naturaleza garantista, una garantía ante la autotutela administrativa, concebida en beneficio de los administrados que trata de impedir el someterlos a expedientes infundados, deberá encontrarse muy cercana en su desarrollo a la función del inspector como garante de derechos enunciada como: *"d) asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones."* En este caso, el inspector ostentará posición garante sobre todos los participantes en la investigación con especial atención a la persona presunta infractora.

Como veremos más adelante, con algunos pronunciamientos jurisprudenciales en materia de derechos que serán de interés para este tema, el inspector en estas averiguaciones, al igual que debe suceder en la instrucción del

[11] STS 2380/2015 de 6.05.2015 (RC 3438/2012) (ECLI:ES:TS:2015:2380):*"El único significado de declarar abierto un período de información previa es enmarcar legalmente una actuación administrativa que en todo caso podría realizar la Administración al amparo de sus facultades de control o supervisión en el ámbito de que se trate."*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

expediente disciplinario, no debe perseguir la sanción de la persona investigada. El papel en el que se posiciona es el habitual de garantía de derechos y deberes, protegiendo el interés público al mismo tiempo que los derechos individuales de los miembros de la comunidad educativa.

Esta posición de salvaguarda y el propio desarrollo de estas actuaciones como señala la jurisprudencia, constituyen una garantía al correcto ejercicio de la potestad sancionadora. Por tanto, estas diligencias tratan de evitar imputaciones sin base legal o fáctica, así como la incoación precipitada de procedimientos sancionadores. (SAN de 17 de octubre de 2007, Rec. 180/2006. ECLI: ES:AN:2007:4988).

En definitiva, el papel de la Inspección Educativa en las actuaciones previas no puede entenderse como una mera intervención instrumental o de simple recopilación de datos. La verdadera y más valiosa aportación radica en verificar con máxima objetividad los primeros hechos, delimitar adecuadamente su relevancia jurídica, preservar los derechos de las personas afectadas y ofrecer al órgano competente una base suficientemente fundada para decidir sobre la incoación. Así, para que estas actuaciones puedan desarrollarse con absoluto rigor y sin desnaturalizar esta fase preliminar, resulta necesario atender y conocer los aspectos analizados en los siguientes epígrafes como son los derechos y las garantías de los investigados durante la tramitación, la adecuada construcción del informe en base a los principios de la potestad sancionadora y la coherencia entre dichos principios y el contenido general de la actuación inspectora.

3.1.- DERECHOS DE LOS INTERESADOS EN LAS ACTUACIONES PREVIAS.

Los derechos de los investigados en estos procedimientos de actuaciones previas han sufrido un gran avance gracias a las interpretaciones que ha dado la

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

jurisprudencia al otorgarles la consideración de interesados[12]. Pese al carácter preparatorio de esta fase, la jurisprudencia ha enfatizado el carácter de interesado que adquiere una persona cuando es investigada como presunto responsable. El reconocimiento de esta posición a los investigados los sitúa automáticamente como titulares de todos los derechos reconocidos en el artículo 53 de la Ley 39/2015 de PACAP. Esto supone un avance en la protección de los derechos fundamentales en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario.

La STS[13] 1181/2023, de 25 de septiembre de 2023 es uno de los principales hitos en este asunto. Esta sentencia del T.S. establece que el funcionario respecto al cual se ha incoado una información previa o reservada, aunque posteriormente no se le haya sancionado, tiene derecho a acceder a dicho expediente. El Tribunal reconoce en el fundamento de derecho séptimo que, en tales casos, el funcionario adquiere la condición de interesado en el procedimiento, conforme al artículo 4 de la Ley 39/2015, y, por tanto, le asisten los derechos previstos en el artículo 53 de la misma ley, incluyendo el acceso al expediente y a obtener copia de los documentos contenidos en él.

En base a los principios de transparencia y derecho a la información pública, la STS 484/2024 de 19 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1555) también otorga, al igual que la anterior, el derecho de acceso al investigado a aquellas que hayan

[12] El concepto de interesado queda definido en el artículo 4 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

[13] STS 1181/2023, de 25 de septiembre (ECLI:ES:TS:2023:3748): *"Considera que la sentencia objeto de casación interpreta de forma errónea que la información reservada se instruyó contra una persona en concreto, cuando precisamente la finalidad de la información reservada es determinar la posible existencia de una persona responsable a quien, a partir de ahí, proceder a incoar un procedimiento sancionador, procedimiento, este sí, instado contra una persona concreta."*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

sido archivadas sin dar lugar a la apertura de procedimiento disciplinario. Esta sentencia reconoce el derecho a obtener copia íntegra y certificada de las diligencias de inspección[14] que le conciernen, incluso si culminaron sin sanción.

Para Arévalo (2023), **"***la inspección debe asegurar los derechos de todos los miembros de la comunidad educativa con imparcialidad y transparencia en cuanto a los fines de sus actuaciones, los instrumentos y las técnicas utilizados (artículo 153.bis de la LOE)*". Coincidiendo absolutamente con la importancia de estos principios, en el desarrollo de actuaciones previas por los Inspectores de Educación hay que tener a la vista que existe un refuerzo en las garantías procesales, como sucede en todas las fases de la investigación, de modo que los investigados tienen derechos tan básicos e imprescindibles para evitar la indefensión como el de conocer el estado de tramitación o el acceso a los documentos del procedimiento.

Sobre el derecho a obtener copia la STS 1181/2023, de 25 de septiembre de 2023, de la sala de lo Contencioso-Administrativo (ECLI:ES:TS:2023:3748), reconoce la naturaleza de las actuaciones previas (información reservada) como procedimiento administrativo. Así, se fundamenta jurídicamente el derecho en relación a los datos personales que obren en el asunto. "*Compartimos plenamente la consideración que tienen los documentos que se engloban dentro del concepto de información reservada, cuando su contenido puede afectar al honor o intereses de la persona afectada, o contra la que se abrieron esas diligencias que luego culminaron con la calificación de reservada*." (Arévalo, 2023).

Para resumir esta cuestión, nos apoyaremos en las palabra del Catedrático en Derecho Administrativo, Dr. D. Jesús Fuentetaja que concluye, *"estas*

[14] La diligencias de inspección a la que se refiere la STS 484/2024 de 19 de marzo de 2024 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, consistían en una actuaciones previas que habían sido ordenadas por la Inspección Fiscal con motivo de denuncia a un Fiscal por presunto trato desconsiderado a una Letrada de la Administración de Justicia.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

actuaciones previas no forman parte del procedimiento sancionador, por lo que el alcance de los derechos fundamentales procedimentales depende de la ponderación entre la eficacia de estas actuaciones —por ejemplo, no necesidad de notificar su realización— y los derechos de defensa del funcionario investigado —derecho a no declarar contra sí mismo— (STC 142/2009). En todo caso, se reconoce el derecho del funcionario a acceder al expediente de la información previa o reservada" (STS 25-9-2023)" (Montero, 2024, p. 249). En este sentido, de producirse la declaración de la persona que podría acabar siendo expedientada, conviene informarle sobre el derecho a no declarar contra sí mismo para evitar una posible nulidad de la testifical. De la información de derechos a los investigados conviene dejar constancia fehaciente en el acta que se levante durante la toma de declaración. Esta información se ubicará en una posición previa al pliego de preguntas.

"*Los derechos de los administrados constituyen el límite de la actividad inspectora que en ocasiones no tiene carácter ordinario ni independiente, sino que constituye el objeto de las actuaciones previas."* (Fernández, 2023, p. 158) Por tanto, la Inspección de Educación debe acercarse a la instrucción de estas diligencias de averiguación en la posición habitual como garantes de derechos de los miembros de la comunidad educativa y sin dudar al otorgar estas garantías a los investigados, pues *"iudex non est accusator".*

3.2.- TRAMITACIÓN Y PROPUESTA: PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA.

Las fases y actos que conforman el desarrollo del expediente disciplinario en el contexto del procedimiento administrativo, debe realizarse en el marco general del artículo 103 de la Constitución Española garantizando la legalidad, la eficiencia y los derechos de los interesados, y siempre en el respeto absoluto a principios de la protestad sancionadora de la administración contenidos en los

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

artículo 25 a 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en su proyección específica sobre el ámbito disciplinario del empleo público.

En consecuencia, el artículo 94[15] del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), señala que la autoridad disciplinaria debe actuar, entre otros aspectos, de acuerdo con principios como la legalidad y la tipicidad de las faltas y sanciones (es decir, la predeterminación normativa), la irretroactividad de las normas sancionadoras que no son favorables, y la retroactividad de aquellas que sí lo son. También se deben considerar la proporcionalidad, la culpabilidad y la presunción de inocencia. La importancia de esta lista para el propósito de este artículo es evidente, aunque las actuaciones previas no constituyan aún el procedimiento disciplinario, sí están orientadas a determinar si se debe activar o no el ejercicio del ius puniendi administrativo. Por lo tanto, es fundamental que estas actuaciones mantengan una coherencia

[15] Artículo 94 TREBEP *"1. Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio señalado en el artículo anterior cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones.*

2. La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios:

a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.

b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.

c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.

d) Principio de culpabilidad.

e) Principio de presunción de inocencia."

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

mínima con los principios que guiarán la posible apertura y el posterior trámite del procedimiento.

En este contexto, la jurisprudencia, tanto la constitucional como la del Tribunal Supremo, ha reiterado que el Derecho Administrativo sancionador se relaciona con la lógica del poder punitivo del Estado. Esto significa que los principios inspiradores del orden penal son aplicables, aunque con las particularidades propias de la naturaleza administrativa, al procedimiento sancionador (STC 18/1981 de 8 de junio. ECLI:ES:TC:1981:18). Así, se enfatiza repetidamente que, para imponer una sanción, es fundamental tener una clara evidencia de la autoría, la antijuridicidad tipificada de los hechos y su imputación, ya sea dolosa, culposa o negligente. No se puede aceptar la construcción de sanciones basadas en afirmaciones vagas o en una falta de motivación.

Esta similitud de base también trae consigo una advertencia clave para las actuaciones previas: no deben convertirse en un camino paralelo o encubierto que eluda las garantías, ni en una instrucción anticipada que se desvíe del procedimiento adecuado, ya que esto podría comprometer la validez del expediente y, sobre todo, el derecho de defensa del investigado.

Para comprender cuáles son, algunos de esos principios a los que esta relación alude, considero preciso exponer brevemente parte del contenido básico de la parte general del Derecho Penal y es la que alude a la estructura del delito. Así, "*es posible distinguir cinco categorías que configuran lo que podemos denominar concepto analítico del delito: la concurrencia de una conducta-acción u omisión-; su tipicidad o correspondencia de la acción u omisión con los elementos que fundamentan lo injusto de una conducta tipo, recogida en ley; la antijuricidad o contrariedad al derecho de la conducta típica; la culpabilidad, o reprochabilidad personal de dicha conducta antijurídica; y la punibilidad de la misma.*

Dichos elementos están vertebrados por una relación lógica de carácter secuencial: solo una acción o una omisión puede ser típica; solo un acción u omisión típica puede llegar a ser antijurídica; solo un acción y omisión antijurídica puede ser

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

culpable; y solo una acción u omisión culpable puede llegar a ser punible. Se trata por tanto de un sistema piramidal recorrido por una relación lógica necesaria entre sus diversos elementos." (Gil, Lacruz, Melendo y Núñez, 2015, p. 102). En consecuencia, estos cinco elementos quedan unidos por una relación secuencial, de tal modo que no puede concurrir uno de ellos sin que previamente lo haga el anterior.

En este sentido, resulta útil insistir en que la lógica secuencial del análisis punitivo opera por escalones: conducta, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad y punibilidad. Sin trasladar miméticamente esa estructura al ámbito disciplinario, sí ofrece una pauta razonable para comprender qué debe buscarse (y qué no) en unas actuaciones previas: primero constatar hechos y conductas, después valorar si son subsumibles "*prima facie*" en un tipo, a continuación, comprobar su contrariedad al ordenamiento y el deber infringido y, solo en términos indiciarios, identificar elementos que permitan sostener una hipótesis mínima de dolo, culpa o negligencia. Este orden lógico evita errores frecuentes en la práctica como el salto directo a la culpabilidad, la calificación sin una base fáctica mínimamente cerrada o la tipificación forzada por razones ajenas al análisis técnico.

En resumen, el verdadero valor de las actuaciones previas no se limita a la simple recopilación de información, se trata de guiar una propuesta que sea coherente con los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora. Esta coherencia implica investigar solo lo que realmente importa, conectar los hechos con la norma, mantener una postura neutral, motivar con indicios y evaluar la proporcionalidad. Así, la labor inspectora actúa como un filtro y una garantía de una correcta y bien fundamentada propuesta. Esta lógica nos ayuda a entender por qué el contenido y la redacción del informe con la propuesta de incoación (epígrafe 3.3) y la tabla que relaciona principios y contenido (epígrafe 3.4) no son elementos secundarios, sino que son el resultado natural de un proceso preliminar que se ha dirigido de manera técnica y adecuada.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

3.3.- ALGUNOS APUNTES SOBRE EL INFORME CON PROPUESTA DE INCOACIÓN.

Para Pérez y García (2020, p.2) el informe de inspección "*junto con la visita a los centros, quizás sea el instrumento más valioso del trabajo cotidiano del inspector o la inspectora de Educación".* Si bien el informe de inspección no debe limitarse a la descripción simple de la que habla la RAE en su definición, debiendo ir más allá pues "*como experto en el terreno educativo, el inspector, tras describir, debe pronunciarse mediante valoración, conclusiones y, cuando proceda, realizar las consiguientes sugerencias o propuestas."*

El informe que concretará las conclusiones tras el desarrollo de unas actuaciones previas, contendrá, además de una parte valorativa con la apreciación técnico-jurídica que orientará la decisión del órgano competente, una parte expositiva inicial donde se precisarán los elementos fácticos. Estos antecedentes o hechos se deberán orientar necesariamente hacia lo exigido en el artículo 55.2 de la Ley 39/2015 de PACAP, conteniendo al menos una "*descripción con la mayor precisión posible de:*

- *los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento,*
- *la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables,*
- *las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros."*

Como correctamente indican Pérez y García (2020, p. 4) "*el contenido del mismo nos compromete profesional e, incluso, personalmente."* Así, el informe de inspección, y en concreto el informe con la propuesta que se eleva al órgano correspondiente tras unas actuaciones previas, habla especialmente del rigor con el que realizamos el trabajo y del conocimiento que tenemos de un asunto tan extremadamente sensible como es la posibilidad de incoación de un procedimiento disciplinario a un funcionario. Pero esto esta exigencia no debe convertirse en una fuente de preocupación sino un estímulo para logar una

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

instrucción en absoluta consonancia con los principios del derecho aplicables. Cada elemento esencial del informe propuesta de incoación del expediente disciplinario encuentra su fundamento en los principios de legalidad, motivación, tipicidad, competencia y procedimiento debido que rigen el procedimiento administrativo, conforme a la Ley 39/2015, pero además, debe encontrarse en consonancia con los principios de la potestad sancionadora a la que sirve como antecedente principal.

No es infrecuente que el esfuerzo invertido en estas actuaciones previas puede verse desactivado por un archivo o sobreseimiento del asunto por la propuesta de resolución del expediente. Es por ello que, dado que el objeto de estas actuaciones es sustanciar la decisión de incoación, el informe propuesta ha de evitar déficit como: ausencia de correcta motivación técnico-jurídica, errores de tipificación, de graduación inicial (condiciona la tramitación), etc.

Planteo a continuación, unas recomendaciones de contenido del informe que pue-den encontrarse relacionadas con el principio del Derecho Administrativo y Penal en el que se fundamentan en la tabla del siguiente apartado. A la vista de estas valoraciones, sería recomendable que el informe propuesta tuviese:

- **Fundamentación suficiente en norma previa y vigente.** Se prestará también atención a la normativa vigente en el momento de producirse los hechos, pues habría que atender también a la irretroactividad pues según el artículo 25 de la Constitución Española, *"nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa."*
- **Descripción correcta, clara y verificable de los hechos encuadrables en tipos disciplinarios definidos y aplicables al caso**. Esto es algo fundamental para la incoación y deben ser claros y precisos evitando apreciaciones conclusivas. En cualquier caso, una

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

vez incoado el procedimiento, el instructor tienen la opción de practicar otras diligencias previas al pliego de cargos para poder concretar los hechos con mayor precisión.

- **Antijuricidad y deber infringido:** Esta es una de las cuestiones principales, pues la antijuricidad de la conducta del funcionario realiza una conexión directa entre los hechos y el precepto vigente incumplido. En el contexto del sistema educativo los preceptos habitualmente incumplidos son los recogidos en el código ético y de conducta del TREBEP[16], la funciones del personal, competencia de los cargos y órganos colegiados, etc.
- **Apreciación mediante indicios razonables de intención, culpa o negligencia**. Se tratará de fundamentar en una exposición razonada, sin que sea necesario contar con una prueba concluyente, basada en elementos que posibiliten observar o plantear hipótesis fundadas sobre la culpa, negligencia o dolo. Se busca generar duda razonable sobre las circunstancias internas del autor, evitando emociones, impresiones o prejuicios
- **Valoración de necesidad y proporcionalidad.** Es importante valorar si incoar es necesario y proporcionado a la gravedad de los hechos. Poder realizar una graduación inicial provisional resulta necesario y atiende a la proporcionalidad en la respuesta de la Administración. Se reflejará en la propuesta del informe si la entidad de los hechos es suficiente para considerarse digna de reproche disciplinario.
- **Lenguaje concluyente que atribuya responsabilidad definitiva.** Siempre se optará por formulaciones prudentes en condicional en

[16] Artículo 52, 53 y 54 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

la redacción. Conviene mantener la posición neutral de hecho y de derecho, y conviene atender a que esto se refleje en la redacción.

Cabe subrayar, que tanto en la fundamentación del precepto incumplido como en la tipificación de la infracción hay que atender los elementos objetivos del tipo, en este caso la falta. Esto es algo que en ocasiones es olvidado y que el inspector puede llegar a atreverse a interpretar. No debe ser así, pues deben darse unas condiciones objetivas para que pueda imponerse una sanción, en muchos casos interpretadas reiteradamente por la jurisprudencia. Como ejemplo para facilitar la comprensión de esta exigencia, una falta muy grave por abandono de servicio no supone únicamente que el funcionario se marche del puesto sino que requiere "desde *el punto de vista objetivo, …, la dejación total de las funciones del empleado, tanto propias del puesto de trabajo como de aquellas otras que le hayan sido encomendadas legítimamente, pues así deriva de la redacción del tipo. Todo ello con independencia de que el mismo acuda al lugar del puesto de trabajo, si, no obstante, mantiene una conducta absolutamente abstencionista."* (Marina, 2015, p. 140).

Fuera de estas apreciaciones basadas en los principios de la potestad sancionadora, podría resultar recomendable dejar constancia de otras garantías del derecho de las personas investigadas en el procedimiento. Esta cuestión se observará según el caso.

Por último, pese al carácter preliminar de estas actuaciones, los criterios formales básicos de un expediente a los que se refiere el artículo 70 de la Ley 39/2015 (LPACAP) regirán su conformación (sin perjuicio de la normas de estilo propias de los servicios). Así, el artículo 70.2 dice que "*los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos".*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

Se observa muy adecuado, atender a la petición que realiza este mismo artículo sobre la inclusión de "*un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita.*" Suele ser una buena opción incluir un anexo tal y como haríamos en un expediente disciplinario, pues facilita su comprensión y la relación de los hechos con las pruebas documentales que se aporten.

Además, cabe recordar que el mismo artículo en su apartado 4, apunta y por tanto hace preciso evitar pues "*no formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento*."

3.4.- INTERRELACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE RIGEN LAS ACTUACIONES PREVIAS EN RELACIÓN AL DESARROLLO DE ESTAS Y EL CONTENIDO DEL INFORME CON LA PROPUESTA DE INCOACIÓN.

Se propone a continuación una tabla comparativa de los aspectos abordados en los epígrafes anteriores para facilitar su comprensión y con objeto de facilitar la relación de la propuesta de esta autora hace en cuanto al contenido del informe propuesta y los principios de actuación que deben guiar la instrucción de actuaciones previas, con su fundamentación jurídica y base legal.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

Principio del *IUS PUNIENDI*	**Principio del Derecho Penal**	**Principios de la Potestad Sancionadora (Ley 40/2015)**	**Actuaciones Previas Disciplinarias**	**Características del Informe de Propuesta de Incoación**
Legalidad	*Lex scripta.* La conducta y la sanción deben estar previstas en una norma escrita, no es por costumbre o criterios informales. *Nullum crimen, nulla poena sine lege.*	Legalidad. (Art. 25)	Las actuaciones deben fundamentarse en normas previas y vigentes.	Debe fundarse en la existencia de norma previa y vigente que tipifique los hechos.
Irretroactividad	*Lex praevia.* Irretroactividad de lo desfavorable y retroactivida	Irretroactividad (art. 26)	Verificar la normativa vigente en el momento de producirse los hechos y valorar, en	Debe situar los hechos en su marco temporal normativo, evitando tipificaciones *"a posteriori".*

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

Principio del *IUS PUNIENDI*	**Principio del Derecho Penal**	**Principios de la Potestad Sancionadora (Ley 40/2015)**	**Actuaciones Previas Disciplinarias**	**Características del Informe de Propuesta de Incoación**
	d de lo favorable.		su caso, la aplicación de norma más favorable.	
Tipicidad	*Lex certa y lex stricta.* El hecho debe estar definido como delito en la ley.	Tipicidad (art. 27)	Se investiga si los hechos encajan *prima facie* en una infracción disciplinaria tipificada.	Debe describir hechos claros y verificables con su encaje provisional en tipos disciplinarios definidos y aplicables al caso.
Antijuridicidad	La conducta debe ser contraria al ordenamiento jurídico. (Sin causa de justificación)	Legalidad. (Art. 25) Tipicidad (art. 27)	Verificación preliminar de si los hechos vulneran normas o deberes sin circunstancias que	El informe debe fundamentar la conexión entre hechos, deber infringido y precepto aplicable.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

Principio del *IUS PUNIENDI*	**Principio del Derecho Penal**	**Principios de la Potestad Sancionadora (Ley 40/2015)**	**Actuaciones Previas Disciplinarias**	**Características del Informe de Propuesta de Incoación**
			excluyan la ilicitud.	(Evitar afirmaciones concluyentes).
Culpabilidad	Se requiere dolo, culpa o negligencia.	Responsabilidad (art. 28)	No prejuzga culpabilidad sólo recaba indicios de acción dolosa, culposa o negligente.	Debe reflejar y motivar con indicios razonables de intención, culpa o negligencia.
Proporcionalidad	La pena debe ser proporcional al delito.	Proporcionalidad (art. 29)	Sólo se investigan hechos relevantes y necesario. Evaluar gravedad.	Debe razonar si incoar es necesario y proporcionado a la gravedad de los hechos.
Presunción de inocencia	Inocente hasta que se demuestre lo contrario.	Presunción de inocencia (*art. 24 CE y doctrina constitucional*).	Presunción de inocencia intacta desde este	No atribuir responsabilidad definitiva en el informe de propuesta.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

Principio del *IUS PUNIENDI*	**Principio del Derecho Penal**	**Principios de la Potestad Sancionadora (Ley 40/2015)**	**Actuaciones Previas Disciplinarias**	**Características del Informe de Propuesta de Incoación**
			momento y durante todo el procedimiento. Ley 39/2015 LPACAP. Art. 53.2.b)	Redacción prudente, formulaciones condicionales y separación nítida entre hechos e interpretaciones.
Concurrencia de sanciones	*Non bis in idem*	Concurrencia de sanciones (31)	Considerar concurrencia y valorar otras circunstancias que se puedan conocer.	Graduar si existe acumulación de infracciones.

4.- CONCLUSIÓN.

En conclusión, las actuaciones previas, así como el informe que de su tramitación se derive, constituyen un instrumento esencial mediante el cual la Inspección Educativa puede realizar un análisis técnico-jurídico provisional de situaciones de interés para garantizar un correcto funcionamiento de la Administración. Pueden derivar en la incoación de un expediente disciplinario u

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

otros instrumentos previos al mismo (instrucciones, requerimientos, etc.) que ayuden al personal a corregir la conducta irregular.

Aunque su carácter es potestativo y, en principio, carecen de valor probatorio autónomo, su necesaria vinculación con los principios generales del Derecho sancionador (legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, entre otros) confirma su naturaleza como diligencias preprocesales que deben salvaguardar tanto la legalidad como los derechos fundamentales de los interesados.

Con el cuidadoso tratamiento de estas diligencias, la Inspección Educativa se posiciona como garante de derechos y filtro técnico, evitando incoaciones infundadas, precipitadas o que puedan incurrir en nulidad. Ahora bien, su relevancia no reside únicamente en esa función preventiva frente al error o al exceso, sino que también aporta coherencia, fundamento y legitimidad a una eventual respuesta disciplinaria de la Administración, cuya calidad jurídica comienza, en buena medida, en la calidad con la que se desarrollan las actuaciones previas.

En este sentido, el papel de la Inspección Educativa es determinante para poder apreciar, de manera indiciaria, si los hechos presentan entidad suficiente para subsumirse provisionalmente en un tipo disciplinario, procurando desde el inicio un adecuado ajuste a los elementos objetivos y subjetivos del tipo, y para valorar, además, si concurren circunstancias que aconsejen incoar, no incoar o reconducir la situación por otras vías de intervención ya mencionadas. Así, la actuación inspectora debe desenvolverse con objetividad, prudencia técnica y brevedad; todo ello, con pleno respeto a las garantías procedimentales y a los derechos de las personas implicadas que, como hemos analizado, han quedado progresivamente delimitados por la jurisprudencia.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

- Arévalo Jiménez, J. J. (2023) Derechos del investigado en las actuaciones de la inspección educativa. Recuperado a partir de https://inspecciondeeducacion.com/preparacion-inspeccion-educacionderechos-del-investigado-en-las-actuaciones-de-la-inspeccion-educativa/
- Arévalo Jiménez, J .J. (2023) ¿Le damos la denuncia al profesor? Recuperado a partir de https://inspecciondeeducacion.com/preparacion-oposicion-inspeccion-le-damos-la-denuncia-al-profesor/
- Fernández Rodríguez, C. (Coord.) (2023) Derecho Administrativo II: régimen jurídico de la actividad administrativa. Valencia. Tirant lo Blanch.
- García de Enterría, E., & Fernández Rodríguez, T. R. (2013). Curso de Derecho Administrativo (17.ª ed.). Madrid. Civitas.
- Gil, A., Lacruz, J.M., Melendo, M. & Núñez J. (2015) Curso de Derecho Penal General. (2ª edición) Madrid. Dykinson.
- Marcos, I. y Suero, R. (Coord.) (2023) La instrucción de expedientes disciplinarios: orientaciones y jurisprudencia. Madrid. Viceconsejería de Organización Educativa Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. Comunidad de Madrid. Recuperado a partir de https://www.comunidad.madrid/publicacion/ref/51087#:~:text=Distribuci%C3%B3n%20Institucional-,Ver%20publicaci%C3%B3n,-Extracto%3A
- Marina Jalvo, B. (2015) El Régimen Disciplinario de los Empleados Públicos. Navarra. Thomson Reuters.
- Montero Pascual, J. J. (Coord.) (2024) Derecho Administrativo III: contratos, medios y responsabilidad. Valencia. Tirant lo Blanch.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

- Montoya Martín, E. (2008). Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado. Revista online del Instituto Nacional de Administración Pública Recuperado a partir de: https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9607/9643
- Sánchez Pacheco, D. (2021). La caducidad en los expedientes disciplinarios de los empleados públicos. *Avances En Supervisión Educativa*, (35). Recuperado a partir de https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.710
- Pérez Jiménez, J. M., & García Ballesteros, P. (2020). Cómo escribirlo bien. Redacción de informes por la Inspección Educativa. Supervisión 21, 55(55), 18. Recuperado a partir de https://supervision21.usie.es/index.php/Sp21/article/view/437

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA.

- Constitución española de 1978.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación modificada por la Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- 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.
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo (sección 4ª). (2024). Sentencia 484/2024, de 19 de marzo de 2024. (Rec. 775/2023). ECLI:ES:TS:2024:1555.
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo (sección 4ª). (2023). Sentencia 1181/2023, de 25 de septiembre (Rec. 8072/2020). ECLI:ES:TS:2023:3748.
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo (sección 3ª). (2019). Sentencia 618/2019, de 13 de mayo de 2019 (Rec. 2415/2016). ECLI:ES:TS:2019:1475.
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo (sección 3ª). (2015). Sentencia 4599/2015 de 21 de octubre de 2015. (Recurso de casación 1755/2013). ECLI:ES:TS:2015:4599.
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo (sección 3ª).(2015). Sentencia 2380/2015 de 6 de mayo de 2015. (Recurso de casación 3438/2012). ECLI:ES:TS:2015:2380.
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo (sección 4ª).(2009). Sentencia de 14 de julio de 2009 (Rec. 4682/2007). ECLI:ES:TS:2009:4789.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026

Supervision21 nº 80
https://doi.org/10.52149/Sp21
ISSN 1886-5895

- Tribunal Constitucional (1981) Sentencia 18/1981 de 8 de junio de 1981. ECLI:ES:TC:1981:18.
- Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso-Administrativo. (2007). Sentencia de 17 de octubre de 2007 (Rec. 180/2006). ECLI: ES:AN:2007:4988.

Recepción: 28/01/2026 Aceptación: 26/03/2026