ISSN 1886-5895

Abril 2026 Nº 80

https://usie.es/supervision21/

https://doi.org/10.52149/sp21

LA PROPUESTA DE INCOACIÓN DEL EXPEDIENTE DISCIPLINARIO: CRITERIOS JURÍDICOS, EXIGENCIAS DE MOTIVACIÓN Y TÉCNICA DE REDACCIÓN

THE MOTION TO INITIATE DISCIPLINARY PROCEEDINGS: LEGAL CRITERIA, REQUIREMENTS FOR STMENT OF REASONS, AND DRAFTING TECHNIQUES

Guillem Alexandre Amengual Buñola

Inspector de educación. Illes Balears

Abogado y mediador.

Resumen

El presente trabajo examina la propuesta de incoación del expediente disciplinario en el ámbito de la función pública y, en particular, en el contexto de la inspección educativa. El estudio parte de una idea central: la calidad jurídica y técnica de la propuesta condiciona de manera decisiva la validez, eficacia y solidez del posterior procedimiento disciplinario. A partir del análisis de la normativa general administrativa, de la normativa básica de función pública y de la doctrina especializada, se estudian la función de las actuaciones previas, la delimitación de los hechos, la identificación de los sujetos

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

implicados, la calificación provisional de las conductas, la exigencia de motivación y la documentación que debe acompañar la propuesta. Asimismo, se examinan los errores más frecuentes en la práctica administrativa y se formulan criterios de calidad para su elaboración. Se sostiene que la propuesta de incoación no puede concebirse como un mero trámite burocrático, sino como una pieza de relevancia estructural y garantista dentro del ejercicio de la potestad disciplinaria.

Palabras clave: expediente disciplinario, propuesta de incoación, función pública, inspección educativa, motivación, potestad disciplinaria.

Abstract

This paper examines the proposal to initiate disciplinary proceedings in the field of public employment and, more specifically, in the context of educational inspection. It is based on a central premise: the legal and technical quality of the proposal decisively shapes the validity, effectiveness and solidity of the subsequent disciplinary procedure. Drawing on general administrative law, the basic legal framework governing public employment, and specialised legal scholarship, the article analyses the role of preliminary actions, the delimitation of facts, the identification of the persons involved, the provisional legal classification of conduct, the duty to state reasons, and the supporting documentation that should accompany the proposal. It also addresses the most frequent shortcomings found in administrative practice and formulates quality criteria for drafting. The article argues that the proposal to initiate disciplinary proceedings cannot be regarded as a mere bureaucratic formality, but rather as a structurally and guarantee-oriented component within the exercise of disciplinary power.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

Keywords: disciplinary proceedings, proposal to initiate proceedings, public employment, educational inspection, statement of reasons, disciplinary power.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

PLANTEAMIENTO

La propuesta de incoación constituye, en la práctica administrativa, el punto de conexión entre las actuaciones previas y el acuerdo formal de inicio del procedimiento disciplinario. Aunque no se trate de un acto resolutorio ni agote por sí misma la potestad sancionadora, su relevancia es innegable: de su calidad depende, en gran medida, que el posterior expediente se instruya sobre una base fáctica clara, jurídicamente sostenible y respetuosa con las garantías del interesado.

Debemos tener en cuenta que la propuesta es el embrión del expediente, y sin una buena propuesta es muy difícil que la instrucción sea exitosa. Es una cuestión de inmediatez en relación a los hechos: cada sujeto (protagonistas, equipo directive, inspector, instructor, órgano decisorio, juez) está separado por un escalón en relación al anterior, de manera que, con cada intermediario, más difícil es conocer los hechos. Por ello es imprescindible que en la propuesta aparezcan claramente delimitados los hechos y los sujetos intervinientes, porque lo que no haya fijado la propuesta de incoación difícilmente lo fijará el expediente.

La experiencia profesional muestra que numerosas debilidades del procedimiento disciplinario no nacen en la fase probatoria propiamente dicha, sino antes: en una deficiente identificación del problema, en la confusión entre hechos y valoraciones, en la insuficiente individualización del presunto responsable, en la precipitación al calificar la conducta o en la ausencia de una motivación bastante. Cuando estas carencias se proyectan sobre el acuerdo de incoación, terminan condicionando negativamente toda la instrucción posterior.

Desde la perspectiva de la teoría general del derecho sancionador, ello no resulta sorprendente. El procedimiento disciplinario, como manifestación de la

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

potestad sancionadora administrativa, se encuentra sometido a los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia e interdicción de la arbitrariedad. Tales principios no operan únicamente en el momento final de la resolución sancionadora, sino desde el inicio mismo de la actuación administrativa. Precisamente por ello, la propuesta de incoación debe concebirse como un instrumento de depuración jurídica previa: un documento que no se limita a "poner en marcha" un expediente, sino que ha de justificar racionalmente por qué concurren elementos suficientes para abrirlo.

No se trata, por supuesto, de anticipar indebidamente la sanción ni de trasladar al momento preliminar una certeza que solo puede alcanzarse, en su caso, tras la instrucción. La función de la propuesta no es declarar la responsabilidad del empleado público, sino determinar si existen hechos suficientemente delimitados, indicios razonables de infracción y un marco jurídico provisional que justifique la incoación. De ahí que su elaboración exija prudencia, rigor analítico y una técnica de redacción especialmente cuidadosa.

En el ámbito educativo, además, la importancia práctica de esta cuestión se intensifica. Los expedientes disciplinarios a docentes o miembros de equipos directivos suelen insertarse en contextos institucionales complejos, en los que se entremezclan relaciones personales deterioradas, tensiones orgánicas, conflictos de liderazgo, problemas de clima laboral y, en ocasiones, situaciones de afectación de derechos del alumnado. En ese entorno, una propuesta deficiente no solo compromete la viabilidad del expediente, sino que puede agravar el conflicto subyacente y deteriorar la autoridad de la Administración.

Este trabajo tiene por objeto ofrecer un análisis sistemático de la propuesta de incoación del expediente disciplinario. No pretende formular un mero repertorio de recomendaciones prácticas, sino reconstruir los criterios jurídicos

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

y técnicos que deben regir su elaboración. Para ello, se examinan, en primer término, los problemas derivados de una mala propuesta; en segundo lugar, la importancia de la prevención y de las actuaciones previas; a continuación, las fuentes normativas y los recursos interpretativos disponibles; y, finalmente, los elementos internos de la propuesta, la calificación de las faltas, la motivación, las técnicas de redacción, la documentación aneja, los errores frecuentes y las buenas prácticas.

PROBLEMAS DERIVADOS DE UNA MALA PROPUESTA DE INCOACIÓN

Una propuesta de incoación mal construida puede comprometer el procedimiento disciplinario en distintos planos: jurídico, probatorio, organizativo e institucional. El primero de ellos es el más evidente. Si los hechos no aparecen descritos con precisión suficiente, si la imputación es confusa, si la calificación jurídica no encuentra apoyo razonable en la norma aplicable o si las medidas provisionales se sugieren sin motivación específica, el expediente nace debilitado y queda expuesto a objeciones que pueden prosperar tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

No menos importante es la dimensión probatoria. La instrucción no tiene por objeto suplir una absoluta indeterminación originaria, sino verificar, completar y contrastar una hipótesis de hecho jurídicamente relevante. Cuando la propuesta no fija adecuadamente los hechos ni identifica los elementos de convicción disponibles, el instructor se ve obligado a reconstruir desde cero el objeto del procedimiento, con la consiguiente pérdida de fiabilidad, de inmediatez y de coherencia. En tales supuestos aumenta el riesgo de que el expediente concluya en archivo, no necesariamente porque la conducta

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

carezca de relevancia disciplinaria, sino porque la Administración no ha sabido transformarla en una imputación técnicamente defendible.

A ello se añade una consecuencia institucional particularmente sensible en el ámbito escolar. La incoación de un expediente disciplinario altera de manera intensa la vida del centro, afecta a las relaciones profesionales y proyecta inevitablemente una expectativa de respuesta administrativa. Cuando el expediente se inicia sobre bases frágiles y termina decayendo por insuficiencia de delimitación o de motivación, la organización soporta el coste del conflicto sin obtener una solución jurídicamente válida. El resultado puede ser una sensación de desprotección por parte de quienes se consideran perjudicados, o, en el extremo opuesto, la consolidación en el expedientado de la percepción de haber sido objeto de una actuación precipitada o arbitraria, que habitualmente agrava la situación de mala convivencia en el centro.

Por ello, la propuesta de incoación debe cumplir una función de filtro. No toda irregularidad observada en el funcionamiento del centro exige necesariamente la apertura de un expediente disciplinario; tampoco toda disfunción relacional debe traducirse en una reacción sancionadora. Pero cuando la incoación sea jurídicamente procedente, ha de apoyarse en una propuesta capaz de individualizar el conflicto disciplinario, separarlo de otros planos de conflicto no sancionador y construir una base suficiente para la actuación ulterior de la Administración.

IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN Y DE LAS ACTUACIONES PREVIAS

Una concepción jurídicamente madura del régimen disciplinario obliga a subrayar que el expediente sancionador no es la única herramienta disponible

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

para la Administración, ni debe ser ordinariamente la primera. El principio de intervención mínima, aunque formulado clásicamente en el ámbito penal, resulta útil como criterio de racionalidad en el derecho administrativo sancionador y, de modo especial, en el disciplinario. La Administración debe actuar cuando la infracción exista y deba ser perseguida; pero no toda situación conflictiva, toda deficiencia organizativa o toda conducta inadecuada reclama, sin más, una respuesta formalmente sancionadora.

De ahí la relevancia de las actuaciones preventivas y de las actuaciones previas[1]. Las primeras se orientan a evitar la consolidación de conductas irregulares mediante instrumentos de supervisión, asesoramiento, advertencia, requerimiento o acompañamiento técnico. Las segundas, previstas en el artículo 55 de la Ley 39/2015, tienen por finalidad determinar, con la mayor precisión posible, si concurren hechos susceptibles de motivar la incoación, la identidad de las personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes del caso.

Conviene no confundir ambos planos. La prevención pertenece al ámbito de la buena administración y de la gestión del conflicto; las actuaciones previas se sitúan ya en el terreno de la averiguación orientada a decidir si procede o no iniciar formalmente un procedimiento sancionador. La primera puede desplegarse antes incluso de que exista una sospecha fundada de infracción; la segunda opera cuando esa sospecha ya se ha activado y exige una mínima verificación. Sin embargo, ambas comparten una misma lógica: evitar respuestas precipitadas y favorecer decisiones administrativas proporcionadas.

[1] Sobre la información reservada y actuaciones previas puede consultarse Campal Martínez (2025) y Estévez Benito (2025).

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

En el ámbito educativo, la prevención puede resultar especialmente eficaz en supuestos de bajo rendimiento profesional, problemas de cumplimiento horario, incumplimientos organizativos, desconsideración incipiente, quiebras de coordinación, conflictos interpersonales o pautas de actuación inadecuadas que todavía no han alcanzado una entidad disciplinaria inequívoca. Instrumentos como el requerimiento formal, el seguimiento documentado, la observación de aula, el asesoramiento técnico o la advertencia expresa pueden cumplir una función correctora relevante, siempre que se utilicen con proporcionalidad, claridad y trazabilidad.

El recurso a las técnicas de mediación y a los medios adecuados de solución de conflictos puede servir también para reconducir algunas de estas situaciones, aunque la Inspección de Educación no disponga todavía de un marco regulador completo y suficiente para llevar a cabo estas tareas (Amengual Buñola 2025).

También debe prestarse atención a aquellos casos en los que la conducta aparentemente infractora se encuentra conectada con factores de salud, situaciones psíquicas descompensadas o circunstancias personales que exigen una respuesta administrativa distinta o complementaria. Ello no significa excluir sin más la vía disciplinaria cuando concurran hechos graves o riesgos para terceros, pero sí obliga a introducir un juicio de adecuación sobre el instrumento de respuesta. El expediente no puede convertirse en un sucedáneo de las políticas de prevención de riesgos o de la gestión sanitaria del personal. Es por ello que la derivación al servicio correspondiente, e incluso el instar un procedimiento de vigilancia no voluntaria de la salud cuando está en riesgo su salud o la de terceros con los que coincide en el lugar de trabajo,

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

pueda ser otro de los mecanismos preventivos eficaces que deberán tenerse en cuenta.

La conducta debe tener entidad suficiente. Desde la entrada en vigor de la Ley *40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) decae el* régimen de responsabilidad objetiva disciplinaria (y sancionadora general), puesto que sólo es posible la responsabilidad derivada de dolo o culpa (artículo 28). Este mandato queda reflejado en el artículo 94.2 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 (EBEP), por lo que no es suficiente para generar responsabilidad disciplinaria la "simple inobservancia" que recogía la derogada Ley Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su artículo 130.1: *Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.* La doctrina penal se refiere al principio de intervención mínima y al principio de insignificancia para referirse a que, por un lado, el derecho penal solo debe ocuparse de las conductas más graves que atentan contra el ordenamiento jurídico (los delitos) y, por otro, que se excluyen del conocimiento de los jueces las causas que no encajan en el tipo infractor por falta de tipicidad de la conducta cuando esta es insignificante. Todo ello es aplicable al derecho disciplinario (y al derecho administrativo sancionador), donde el criterio de relevancia o de insignificancia es clave: el llamado "principio de insignificancia" (o principio *minimis non curat praetor*) se aplica a los denominados supuestos de injusto «bagatela», conforme al cual no pueden ser penalmente (ni disciplinariamente) típicas acciones en las que, aunque encajen formalmente

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

en una descripción típica y no sean plenamente lícitas, sin embargo, en el caso concreto, su grado de injusto es mínimo o insignificante, sin entidad alguna[2].

Debe insistirse, no obstante, en un punto esencial: la prevención no equivale a tolerancia, ni las actuaciones previas pueden transformarse en un espacio de dilación indefinida. Cuando los hechos presentan suficiente entidad disciplinaria, cuando los requerimientos han resultado inútiles, cuando la conducta es flagrante o cuando existe afectación relevante de derechos ajenos, la Administración no solo puede incoar, sino que debe hacerlo. La idea de ultima ratio no justifica ni la inacción ni la inhibición, sino la selección racional del instrumento adecuado en cada caso.

FUENTES NORMATIVAS Y RECURSOS

4.1. Normas administrativas básicas generales: Leyes 39/2015 y 40/2015

[2] Así por ejemplo, impide sancionar a un vehículo que superaba en 1 km la velocidad máxima (STSJ Castilla y León de 18 de febrero de 2011, rec. 2571/2004). Pero desde la perspectiva de los derechos fundamentales, no puede aplicarse dicho principio, al tratarse de elementos del sistema jurídico dotados de máxima protección (STC 163/1986, STC 26/1981).

La STS 634/2019, 19 de diciembre de 2019 define este principio: *Se alude a la escasa lesividad de la conducta para considerar atípica la conducta. El principio de insignificancia, entendido como ausencia de antijuridicidad material del hecho, ha sido aplicado por esta Sala en algunos delitos como el de tráfico de drogas, cuando la sustancia objeto de tráfico no tenía capacidad de afectar a la salud pública (SSTS 1023/2002, de 19 de enero y 1982/2002, de 28 de enero, entro otras muchas), o como el delito de blanqueo de capitales, cuando el objeto material del delito fuera de cuantía irrelevante y careciera de incidencia alguna en el orden socioeconómico (STS 642/2018, de 13 de diciembre).*

Puede consultarse al respecto Cierco Seira (2024), especialmente pp. 53-55. También González-Varas Ibáñez (2023).

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

El marco jurídico general del procedimiento disciplinario se encuentra, en primer lugar, en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). La segunda contiene, en sus artículos 25 a 31, los principios materiales del ejercicio de la potestad sancionadora[3]: legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y prohibición del *non bis in ídem*. El apartado tercero del artículo 25 extiende expresamente estos principios al ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de las Administraciones públicas.

La Ley 39/2015, por su parte, aporta el armazón procedimental. De especial interés para la materia que aquí se estudia son los artículos 53, 55, 56, 63 y 64. El artículo 53 reconoce los derechos del interesado en el procedimiento administrativo; el artículo 55 regula las actuaciones previas; el artículo 56 disciplina las medidas provisionales; el artículo 63 recuerda el carácter necesariamente oficioso de la iniciación de los procedimientos sancionadores; y el artículo 64 fija el contenido mínimo del acuerdo de iniciación.

La lectura conjunta de los artículos 55 y 64 resulta especialmente útil para reconstruir el contenido que, de forma razonable, debe anticipar la propuesta de incoación. De un lado, las actuaciones previas deben orientarse a determinar con la mayor precisión posible los hechos, la identidad de los posibles responsables y las circunstancias concurrentes. De otro, el acuerdo de iniciación debe contener, al menos, la identificación de las personas presuntamente responsables, los hechos que motivan la incoación, su posible

[3] En el ámbito de la Inspección de Educación puede consultarse de Vargas Cascales (2025). Otros trabajos muy relevantes aunque más generales son los de Gallardo Castillo (2015), González-Varas Ibáñez (2005 y 2023) y Marina Jalvo (2015).

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

calificación, las sanciones que pudieran corresponder, el órgano competente para resolver y, en su caso, las medidas provisionales.

La propuesta de incoación no se identifica sin más con el acuerdo de inicio, pero su lógica material deriva de este marco legal. Si la resolución de incoación ha de expresar tales extremos, el informe o propuesta que la precede debe ofrecer al órgano competente una base bastante para incorporarlos al acuerdo con la necesaria motivación. El informe del inspector, pues, debe conjugar su estructura habitual con los requerimientos normativos en aras de proporcionar los datos necesarios exigidos normativamente al órgano que ha de resolver.

En relación con las medidas provisionales, el artículo 56 LPACAP impone exigencias que conviene recordar: han de orientarse a asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, deben apoyarse en elementos de juicio suficientes, y han de respetar los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad. No basta, por tanto, con afirmar genéricamente su conveniencia; es preciso justificar por qué son necesarias en el caso concreto y por qué no existe otra medida menos gravosa igualmente idónea.

4.2. Normas de función pública y régimen disciplinario

Junto al marco general administrativo, la regulación básica del régimen disciplinario de los empleados públicos se contiene en el Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Esta norma cumple una función central porque establece el régimen básico de responsabilidad disciplinaria, los principios de su ejercicio, la tipificación de las faltas muy graves, el catálogo de sanciones, la prescripción y las reglas esenciales sobre procedimiento y medidas provisionales.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

El EBEP no agota, sin embargo, toda la disciplina jurídica de la materia. Su regulación se completa con la normativa de función pública de las comunidades autónomas, con la normativa sectorial aplicable a determinados colectivos y, en el caso de la Administración General del Estado, con el Real Decreto 33/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, en aquello que continúe siendo aplicable de forma compatible con el marco legal posterior.

Desde la perspectiva de la propuesta de incoación, el EBEP ofrece varios puntos de apoyo especialmente relevantes. En primer lugar, su artículo 94 recuerda que el ejercicio de la potestad disciplinaria debe desarrollarse de acuerdo con los principios de legalidad y tipicidad, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, proporcionalidad, culpabilidad y presunción de inocencia. En segundo término, el artículo 95 obliga a operar sobre tipos infractores legalmente definidos, sin perjuicio del margen de desarrollo normativo de las comunidades autónomas y de la legislación específica. Finalmente, el artículo 98 disciplina la suspensión provisional y confirma la necesidad de motivar su adopción.

No debe olvidarse, además, la importancia interpretativa del capítulo VI del título III del EBEP, relativo a los deberes de los empleados públicos y al código de conducta. Los artículos 52 a 54 no tipifican, por sí solos, infracciones disciplinarias autónomas de manera general e indiscriminada; pero sí desempeñan una función hermenéutica relevante, pues informan la interpretación y aplicación del régimen disciplinario, tal como expresamente prevé el propio artículo 52.2.

4.3. Jurisprudencia y recursos de búsqueda

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

La elaboración de una propuesta de incoación jurídicamente sólida exige trabajar no solo con la norma positiva, sino también con la jurisprudencia y la doctrina. En materia disciplinaria ello resulta particularmente importante, porque numerosos tipos presentan un grado relevante de apertura conceptual y porque la jurisprudencia contencioso-administrativa ha ido precisando cuestiones esenciales relativas a la suficiencia de la motivación, la presunción de inocencia, el valor de la prueba, la proporcionalidad o la necesidad de audiencia y contradicción.

En la práctica profesional, el uso de repertorios y bases de datos especializadas constituye una herramienta casi imprescindible. Con todo, debe destacarse la utilidad del buscador de jurisprudencia del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ)[4], que permite localizar resoluciones por texto libre, por número de recurso, por ECLI o por los demás datos identificativos de la resolución[5].

[4] Puede accederse al CENDOJ en https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp.

[5] El ROJ es el acrónimo del Repertorio Oficial de Jurisprudencia, mecanismo para identificar cualquier sentencia o auto dictado por nuestros tribunales y juzgados. Toda sentencia emitida por un órgano judicial español tiene el mismo formato y estructura y se identifica de la misma manera, como en el ejemplo: Roj: STSJ AR 1054/2025 - ECLI:ES:TSJAR:2025:1054.
Toda resolución sistematizada por el CENDOJ viene encabezada por sus identificadores ROJ y ECLI (que comparten número de orden) justo antes de una serie de datos adicionales: «Id Cendoj» (índice CENDOJ). Además, se añaden algunos otros elementos de identificación internos derivados necesariamente del contenido de la resolución judicial. Son los denominados datos inherentes: órgano (TS, TSJ, AN, AP, JCA, etc.), sede (implícita cuando el órgano tiene como sede única Madrid, como el TS o la AN), sección, fecha, número de recurso, número de resolución, procedimiento, ponente y tipo de resolución. Estos datos figuran destacados y en el orden que se acaba de enumerar dentro de un cuadro informativo que precede el texto de las resoluciones publicadas por el CENDOJ.
Los cuatro primeros lugares están siempre presentes en cada uno de los modos de identificar la resolución, sea ROJ o ECLI:
Roj: STSJ AR 1054/2025
ECLI:ES:TSJAR:2025:1054
En ambos casos se indica el tipo de resolución (S), órgano (TSJ), sede territorial (AR), fecha (año: 2025) y número de seriación (1054/2025).

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

En nuestro ámbito disciplinario, también será útil recurrir a la denominada jurisprudencia constitucional, es decir, a las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, que pueden encontrarse también en su buscador[6]

Más allá de la herramienta concreta empleada, lo verdaderamente decisivo es asumir una exigencia metodológica: la propuesta de incoación no puede limitarse a invocar la norma de forma abstracta cuando la tipificación o la delimitación del tipo infractor planteen dudas interpretativas relevantes. En los supuestos difíciles, abiertos o fronterizos, la consulta de la jurisprudencia no constituye un lujo erudito, sino una necesidad técnica.

ELEMENTOS DE LA PROPUESTA

La propuesta de incoación debe integrar, de forma ordenada y coherente, dos planos distintos pero inseparables. Por un lado, los extremos materiales que el ordenamiento jurídico exige para justificar la apertura del procedimiento; por otro, la estructura propia del informe administrativo que vehicula esa justificación. En el ámbito de la inspección educativa, la práctica muestra la conveniencia de articular la propuesta conforme a un esquema que incluya antecedentes y hechos, actuaciones realizadas, normativa aplicable,

Se añade la información en formato extenso de órgano, sala y sección (si procede), fecha, número de recurso, número de resolución (es decir, número de sentencia o de auto), procedimiento, ponente de la sentencia (el encargado de redactarla en un tribunal pluripersonal) y tipo de resolución. Suele aparecer también la referencia a las sentencias apeladas en las diversas instancias.
Más abajo aparece la información sobre el juez titular del Juzgado o presidente del Tribunal y de los magistrados que lo componen.
Todos estos elementos nos ayudarán a encontrar una sentencia concreta de la cual tenemos algún dato. En caso contrario, cuando se buscan referencias generales, lo más sencillo es buscar por palabras usando los operadores lógicos y, si hace falta, delimitando los resultados.

[6] El TC no es en puridad Poder Judicial, por lo que sus sentencias no aparecen en el CENDOJ. Puede consultarse su buscador en https://hj.tribunalconstitucional.es/ (Buscador de Jurisprudencia Constitucional).

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

fundamentación jurídica, conclusiones y propuesta. Lo decisivo no es la etiqueta de cada epígrafe, sino que el documento permita identificar sin dificultad qué se ha constatado, cómo se ha constatado, cuál es su relevancia jurídica y qué decisión se propone.

5.1. Identificación del presunto responsable

La individualización del presunto responsable constituye un elemento esencial. Debe identificarse con precisión a la persona a la que provisionalmente se atribuyen los hechos, así como, cuando resulte relevante, su condición funcional, el puesto que ocupa y la concreta relación que guarda con los hechos investigados. Una propuesta que omite o desdibuja esta individualización no permite construir adecuadamente la imputación.

Ahora bien, la correcta delimitación subjetiva no se agota en la identificación nominal del posible responsable. También exige prestar atención a la forma de intervención. El artículo 93 del EBEP contempla la responsabilidad disciplinaria del autor y, asimismo, la del inductor y la del encubridor cuando concurran sus presupuestos. Ello obliga, en determinados casos, a examinar si la conducta ha sido ejecutada directamente por un empleado público o si existe participación relevante de otros sujetos en la génesis o cobertura de la infracción.

Junto al presunto responsable, la propuesta debe identificar a las demás personas implicadas cuya presencia resulte significativa para la instrucción posterior: perjudicados, denunciantes, testigos directos, testigos indirectos, miembros del equipo directivo, personal administrativo u otros intervinientes. Esta identificación no es un mero dato accesorio: facilita la práctica ordenada de la prueba y evita confusiones ulteriores.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

En este punto resulta necesario introducir una cautela relevante. Durante las actuaciones previas, el empleado público conserva plenamente sus derechos, entre ellos los vinculados a la presunción de inocencia y a la prohibición de autoincriminación. La búsqueda de información útil no puede llevar a trivializar estas garantías. La propuesta puede apoyarse en entrevistas, informes, actas, registros y demás elementos disponibles, pero debe evitar convertir una eventual falta de colaboración del interesado en un sucedáneo de prueba de cargo si ello supone erosionar indebidamente sus derechos.

5.2. Hechos

La delimitación de los hechos constituye el núcleo de la propuesta. De su claridad depende no solo la comprensión del caso por parte del órgano que deba decidir sobre la incoación, sino también la viabilidad de la futura instrucción y la posibilidad real de defensa del interesado.

Los hechos deben exponerse de manera clara, ordenada, cronológica y objetivada. Es recomendable numerarlos cuando la complejidad del caso lo exija y, en todo caso, separarlos de las valoraciones jurídicas. Debe distinguirse cuidadosamente entre el relato de lo sucedido, las fuentes de conocimiento de ese relato y las inferencias o valoraciones que de él se extraen. La mezcla indiferenciada de estos planos genera confusión, debilita la motivación y dificulta extraordinariamente la defensa posterior de la propuesta.

Una buena técnica consiste en describir cada hecho relevante indicando, en la medida de lo posible, quién intervino, qué ocurrió, cuándo, dónde, cómo y con qué soporte documental o indiciario cuenta la Administración. Esta pauta elemental de exhaustividad no debe confundirse con una pretensión de rigidez formularia: no se trata de mecanizar el relato, sino de asegurar que ninguna dimensión relevante del hecho quede indeterminada.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

Es importante matizar, además, una idea que con frecuencia se formula de manera excesivamente tajante en la práctica administrativa. La propuesta debe procurar una delimitación completa del objeto del procedimiento, y es técnicamente conveniente que incorpore desde el inicio todos los hechos relevantes conocidos. Sin embargo, ello no significa que la instrucción quede radicalmente petrificada por la descripción inicial. La investigación ulterior puede precisar, completar o matizar determinados extremos, siempre que no se vulnere el derecho de defensa ni se introduzca subrepticiamente una mutación sustancial de la imputación sin las garantías procedentes. La exigencia correcta no es la inmutabilidad absoluta, sino la congruencia y el respeto a la contradicción, aunque con el límite claro de no introducir hechos nuevos en el expediente (sí matices o concreciones que no alteren su esencia), que conllevaría la nulidad del mismo.

5.3. Circunstancias relevantes

El artículo 55 LPACAP obliga a tener en cuenta no solo los hechos y los posibles responsables, sino también las circunstancias relevantes concurrentes. Esta categoría incluye aspectos muy diversos: el contexto en el que se producen los hechos, las relaciones funcionales entre los implicados, la reiteración de conductas previas, la existencia de requerimientos anteriores, el eventual perjuicio al servicio público, las circunstancias personales con incidencia jurídica o cualquier otro elemento capaz de influir en la relevancia disciplinaria de la conducta.

La correcta consideración de estas circunstancias cumple una doble función. De un lado, permite comprender adecuadamente el caso y evitar calificaciones simplistas o descontextualizadas. De otro, facilita el posterior juicio de proporcionalidad, así como la identificación de eventuales causas de

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

exclusión o atenuación de la responsabilidad. La propuesta no debe convertir estas circunstancias en el centro del relato, pero tampoco relegarlas a una mera nota al margen.

5.4. Estructura del informe y armonización con las exigencias legales

Desde el punto de vista formal, la propuesta debe presentar una arquitectura interna coherente. La experiencia demuestra que los documentos más eficaces son aquellos en los que cada sección cumple una función precisa: los antecedentes aportan contexto; el apartado de hechos fija la base fáctica; las actuaciones practicadas explican el origen y la calidad de la información disponible; la normativa aplicable delimita el marco jurídico; la fundamentación jurídica desarrolla la subsunción provisional; las conclusiones sintetizan el razonamiento; y la propuesta final expresa, de modo claro y congruente, la decisión que se eleva al órgano competente.

La armonización entre este esquema y las exigencias de los artículos 55 y 64 LPACAP no presenta especiales dificultades si se parte de una idea simple: la estructura formal del informe está al servicio del contenido material requerido por la ley. No se trata de acumular epígrafes, sino de asegurar que el documento permita pasar lógicamente de la constatación de hechos a la decisión de incoar o no incoar.

CALIFICACIÓN DE LAS FALTAS

La calificación jurídica provisional de los hechos constituye una de las operaciones más delicadas de toda propuesta de incoación. No basta con detectar una conducta irregular o socialmente reprobable; es necesario

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

determinar si esa conducta encaja, de manera razonablemente fundada, en un tipo disciplinario vigente y aplicable.

En términos dogmáticos, la falta disciplinaria puede entenderse como una conducta imputable a un empleado público, típica, antijurídica, culpable y punible[7]. Esta formulación, tomada de la teoría general del ilícito administrativo (que, a su vez, deriva del Derecho Penal), resulta útil porque obliga a verificar ordenadamente varios planos distintos. En primer lugar, la tipicidad: la conducta debe poder subsumirse en un tipo legal o reglamentario válido. En segundo término, la antijuridicidad: no debe concurrir una causa de justificación. En tercer lugar, la imputación subjetiva: la conducta ha de ser atribuible al sujeto con dolo o culpa en los términos exigidos por el ordenamiento. Finalmente, debe existir posibilidad jurídica de sanción, sin que concurra prescripción u otra causa impeditiva.

La práctica disciplinaria muestra, sin embargo, que la principal fuente de error suele hallarse en la tipicidad. Es relativamente frecuente que determinadas conductas se perciban intuitivamente como impropias, desleales o gravemente inconvenientes y que, a partir de esa intuición, se fuerce su inclusión en tipos abiertos sin una comprobación suficiente de sus elementos. Esta forma de razonar es incompatible con el principio de legalidad sancionadora. El hecho de que una conducta merezca reproche moral o profesional no significa, sin más, que constituya infracción disciplinaria.

La calificación exige, por tanto, un ejercicio analítico preciso. Deben identificarse los elementos objetivos del tipo, los elementos subjetivos, el bien

[7] Puede consultarse el trabajo de referencia en materia de procedimiento disciplinario *La instrucción de expedientes disciplinarios: orientaciones y jurisprudencia* (García et al. 2023).

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

jurídico o interés administrativo protegido[8] y la doctrina o jurisprudencia relevante sobre su interpretación. Solo entonces puede sostenerse, con un mínimo de solvencia, que la conducta es subsumible en una falta concreta.

La provisionalidad de esta calificación no elimina la exigencia de rigor. Es cierto que el instructor podrá revisar, matizar o incluso modificar la calificación inicial a la luz de la prueba practicada[9]. Pero precisamente por esa misma razón la propuesta debe aspirar a ser técnicamente exacta: una mala calificación de partida desorienta la instrucción, debilita la motivación del acuerdo de inicio y aumenta el riesgo de incongruencia posterior.

Se deberán, así tener en cuenta estos aspectos:

Imputabilidad

Identificado al presunto responsable, y aunque no corresponde en puridad al proponente valorar si el presunto autor de los hechos es imputable o no, es conveniente hacerlo para que el órgano sancionador, valore sobre la idoneidad o conveniencia de incoar o no el expediente.

Son causas que eximen de la responsabilidad disciplinaria las previstas en el Código Penal[10], en sus artículos 19 y 20 (eximentes) y las modificativas de los artículos 21 (atenuantes) y 22 (agravantes). En la normativa de función pública,

[8] Que en el ámbito del *ius puniendi* disciplinario, será habitualmente el buen funcionamiento y el buen nombre de la Administración, el correcto funcionamiento del servicio público, como señala la mejor y pacífica doctrina (Gallardo Castillo, González-Varas, Marina Jalvo entre otros muchos).

[9] Se puede cambiar la calificación por una equivalente en grado de gravedad o por otra inferior, pero nunca a una superior, puesto que vulnera el derecho de defensa y genera indefensión. Dicho cambio, al igual que la introducción de hechos nuevos, exigiría el archivo del expediente y la incoación de otro nuevo contemplando las novedades introducidas.

[10] Los principios del Derecho penal son aplicables, con matices, al ordenamiento sancionador y disciplinario, como manifestaciones del ius puniendi del Estado en su vertiente administrativa. Véase la famosa sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981 al respecto. Cuáles son estos "matices" y cómo han de aplicarse es otra cuestión diferente, y no pacífica, que redunda en perjuicio de la seguridad jurídica y del derecho de defensa.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

extingue la responsabilidad disciplinaria la pérdida de condición de funcionario, que impide la incoación de expediente al presunto responsable[11].

Identificado el presunto responsable, se valorará si tiene la capacidad necesaria para conocer la ilicitud de los hechos, sin que incurra en él causa alguna de inimputabilidad. Dichas causas son:

a) Anomalía o alteración psíquica, permanente o transitoria, que impida comprender la ilicitud del hecho a actuar conforme a esa comprensión.
b) Sufrir alteraciones en la percepción desde el nacimiento o desde la infancia, que alteren gravemente la conciencia de la realidad.
c) Intoxicación por alcohol o drogas, aunque en el ámbito disciplinario es una falta tipificada.
d) Legítima defensa o estado de necesidad[12].

6.1. Tipicidad

[11] De acuerdo al artículo 11 del RD 33/1986:
1. No podrá exigirse responsabilidad disciplinaria por actos posteriores a la pérdida de la condición de funcionario.
2. La pérdida de la condición de funcionario no libera de la responsabilidad civil o penal contraída por faltas cometidas durante el tiempo en que se ostentó aquélla.

[12] Artículo 20.4 CP: *El que obre en defensa de la persona o derechos propios o ajenos, siempre que concurran los requisitos siguientes:*
Primero. Agresión ilegítima. En caso de defensa de los bienes se reputará agresión ilegítima el ataque a los mismos que constituya delito y los ponga en grave peligro de deterioro o pérdida inminentes. En caso de defensa de la morada o sus dependencias, se reputará agresión ilegítima la entrada indebida en aquélla o éstas.
Segundo. Necesidad racional del medio empleado para impedirla o repelerla.
Tercero. Falta de provocación suficiente por parte del defensor.
5.º El que, en estado de necesidad, para evitar un mal propio o ajeno lesione un bien jurídico de otra persona o infrinja un deber, siempre que concurran los siguientes requisitos:
Primero. Que el mal causado no sea mayor que el que se trate de evitar.
Segundo. Que la situación de necesidad no haya sido provocada intencionadamente por el sujeto.
Tercero. Que el necesitado no tenga, por su oficio o cargo, obligación de sacrificarse.
6.º El que obre impulsado por miedo insuperable.
7.º El que obre en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

El segundo elemento, fundamental, es analizar la tipicidad de la acción infractora. El principio de legalidad y el de tipicidad exigen que una norma previa establezca como falta una determinada conducta, cuyo tipo (características) vendrá determinado por una serie de elementos que lo conforman.

Si no se dan todos y cada uno de los elementos del tipo no se podrá sancionar. La STC 75/1984, de 27 de junio, determina que:

solo se puede anudar la sanción prevista a conductas que reúnan todos los elementos del tipo descrito y sean objetivamente perseguibles". En consecuencia, el instructor debe demostrar que, en la conducta del imputado, se dan los elementos objetivo y subjetivo del tipo imputado, es decir que dicha conducta puede subsumirse en dicho tipo. Lo que requiere un estudio y análisis por parte del instructor de los elementos del tipo o tipos que ha imputado.

Así por ejemplo, para la falta grave de rendimiento que no comporte inhibición (que no suponga falta muy grave), se exige como elementos del tipo:

Objetivos:

a) Incumplimiento o cumplimiento deficiente de las funciones encomendadas (artículo 91 LOE).
b) Que el rendimiento sea menor que la media del servicio, que el cumplimiento estándar.
c) Falta de rendimiento notoria, clara, evidente.
d) Que por la falta de rendimiento se vea afectado el servicio (STS de 22 de febrero de 1995).

Subjetivo:

a) Intencionalidad o inhibición, sin voluntad o posibilidad de cambio.
b) Es necesario haber advertido al funcionario y ofrecerle ayuda.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

6.2. Antijuridicidad

No toda conducta inadecuada es susceptible de constituir una falta disciplinaria, puesto que bien pueden no tener entidad suficiente (por ejemplo, no respetar la distancia personal o tener un tono de voz elevado puede ser desagradable, pero difícilmente pueden constituir por sí solas faltas de desconsideración) o falta de tipicidad, bien pueden existir excusas absolutorias, como el error (de tipo, de prohibición, vencible o invencible)[13]. El error de tipo implica desconocimiento de los elementos del tipo infractor o no saber qué se está haciendo. El error de prohibición implica falta de consciencia de antijuridicidad del hecho típico, aunque se sepa qué se está haciendo, porque cree que su comportamiento es ajustado a la norma.

A pesar de todo, la jurisprudencia es restrictiva a la hora de considerar el error como causa excluyente de la responsabilidad.

6.3. Culpabilidad

El mero incumplimiento de una norma no es suficiente para sancionar[14]. Por tanto, para poder exigir responsabilidad disciplinaria y dar por cumplido el principio de responsabilidad (art. 28 LRJSP) o de culpabilidad (art. 94.1. a) EBEP) debe acreditarse la existencia en el sujeto de dolo o culpa o negligencia grave, no siendo suficiente "la simple inobservancia"[15]. No es suficiente que se

[13] Quien obra por error no lo hace por malicia, aunque sí puede hacerlo con culpa. Para determinarlo, hay que examinar si el error es vencible (evitable) o invencible (inevitable).

[14] Sentencia Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 10 de Barcelona de 3 de octubre de 2014 (rec. 48/2013).

[15] Así lo declaraba la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en el art. 130.1.: "Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia". Afortunadamente, con la entrada en vigor de la LRJSP se ha derogado este precepto y con él la responsabilidad disciplinaria objetiva (por el simple hecho), y se ha substituido por un régimen basado en el principio

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

produzca el resultado o que se realice el hecho, sino que se exige bien voluntad de cometer la infracción, bien negligencia, es decir, no atender a la conducta diligente. Por tanto, la conducta diligente, aun cuando se pueda cometer el hecho típico, excluye la responsabilidad.

Se exige, pues, dolo o culpa grave. El dolo implica intención (voluntad consciente de cometer el acto ilícito) y conocimiento (saber que se está actuando contra la norma y aun así querer hacerlo, siendo consciente de las posibles consecuencias).

La culpa imoplica una falta de diligencia exigible, o de negligencia (omisión del cuidado debido al calcular las consecuencias).

El dolo se encuentra en el tipo de buena parte de las faltas disciplinarias, por lo que no puede ser tenido en cuenta como agravante de la sanción en estos casos.

6.4. Punibilidad

Una vez acreditados los elementos anteriores, hay que analizar la punibilidad de la acción, es decir, que no haya prescrito la falta presuntamente cometida de acuerdo al artículo 97 EBEP[16].

6.5. Elementos del tipo de las principales faltas disciplinarias

El EBEP tipifica únicamente las faltas muy graves, dejando para las leyes de función pública de cada comunidad autónoma la regulación de las faltas graves y leves, así como las faltas muy graves que se consideren oportunas.

de responsabilidad, de manera semejante al derecho penal (art. 5 CP: "No hay pena sin dolo o imprudencia").

[16] 1. *Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.*
2. El plazo de prescripción de las faltas comenzará a contarse desde que se hubieran cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

Hay que analizar los elementos objetivos y subjetivos que integran el tipo de cada falta y cotejarlos con los presuntos hechos o datos conocidos.

MOTIVACIÓN

La motivación es una exigencia estructural de la actuación administrativa y adquiere una especial intensidad en materia disciplinaria. La Constitución, al proclamar la sumisión plena de la Administración a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE) y al prohibir la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9 CE), impone que las decisiones administrativas estén jurídicamente fundadas. La motivación es, en este contexto, el cauce por el que se exterioriza la racionalidad de la decisión.

Motivar no equivale a reproducir preceptos legales ni a adornar la decisión con fórmulas estereotipadas. Motivar significa explicar, de manera comprensible y suficiente, qué hechos se consideran relevantes, por qué se tienen provisionalmente por acreditados, qué norma resulta aplicable y cuál es la razón por la que esos hechos justifican la incoación del procedimiento o, en su caso, la adopción de medidas provisionales. En definitiva, motivar consiste en un "razonamiento o en una explicación o en una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte y tras la inclusión de éstos en una norma jurídica" (STS de 30 de enero de 2001, sala 3ª). La motivación conecta, por tanto, hechos, norma y decisión.

Su función es doble. Por una parte, cumple una función garantista: permite al interesado conocer las razones de la actuación administrativa y, por tanto, discutirlas eficazmente. Por otra, desempeña una función de control: obliga a la propia Administración a razonar, a ordenar sus argumentos y a verificar internamente si su decisión descansa sobre una base suficiente. De ahí que la

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

falta de motivación, o su carácter meramente aparente, no constituya un simple defecto formal inocuo.

La Ley 39/2015 establece la necesidad de expresar las razones o fundamentos en los que se basa una determinada decisión, y por ello indica (art. 35.1 LPACAP) que serán motivados, "con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho" toda una serie de actos administrativos (limitadores de derechos subjetivos, los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, los que rechacen pruebas propuestas por los interesados, las propuestas de resolución de expedientes sancionadores, etc.). Se motiva, pues, para evitar la arbitrariedad[17].

Como sea que la aceptación de informes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma (art. 88 LPACAP), queda clara la necesidad de motivar adecuadamente nuestro informe con la relación de hechos, su verificación (evidencias), calificación jurídica y culpabilidad del presunto responsable, así como de la necesidad o no de medidas provisionales.

El contenido o elementos de la motivación son conocidos:

a) Hechos comprobados en relación a la norma aplicable (contraste entre hechos y normativa).

b) Motivos jurídicos (y en algún caso, fácticos) por los que se llega a unas conclusiones y a una propuesta determinadas.

[17] La diferencia entre arbitrariedad y discrecionalidad es clara: mientras que la arbitrariedad, prohibida por la Ley, supone la elección de una decisión sin ninguna clase de justificación, racionalidad y coherencia con el caso concreto, la discrecionalidad supone la capacidad de elección entre diversas opciones igualmente válidas, legítimas y justas, permitidas por la Ley. Que se elija una u otra es aquello que ha de motivarse en aras de ni caer en la arbitrariedad.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

c) Debe ser suficiente, inteligible (permite conocer los razonamientos de manera diáfana), congruente (con los hechos, con la norma, con la decisión o propuesta)

En resumen, baste indicar que el contenido mínimo de la motivación de los actos administrativos *depende del «juicio de suficiencia» exigido por el caso concreto en el que se integre. Ello implica, que bastará cualquier motivación, por sucinta que sea, que explicite los elementos fácticos y jurídicos que constituyan las premisas del acto a motivar; de tal manera que éste aparezca como la conclusión razonada y razonable de aquéllos* (STS, Sala 3ª, de 5 marzo de 2012, Rec. 6515/2010).

En la propuesta de incoación, por tanto, y a manera de cierre, la motivación debe alcanzar al menos cuatro planos. En primer lugar, la selección y delimitación de los hechos. En segundo término, la conexión entre esos hechos y las fuentes de información o elementos indiciarios disponibles. En tercer lugar, la calificación jurídica provisional. Y, finalmente, si se proponen medidas provisionales, la explicación específica de su necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Especial atención merece este último extremo. La práctica revela cierta tendencia a justificar las medidas cautelares con expresiones genéricas relativas a la conveniencia del servicio o a la gravedad abstracta de los hechos. Tal forma de proceder no satisface las exigencias legales. La suspensión provisional u otras medidas limitativas solo pueden proponerse cuando exista una justificación concreta vinculada a la protección del interés público, al aseguramiento de la eficacia de la resolución final o a la prevención de daños graves, y siempre con ponderación expresa de su necesidad y de su menor onerosidad posible.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

TÉCNICAS DE REDACCIÓN

La calidad jurídica de la propuesta depende también, y de forma nada secundaria, de su calidad textual. El informe de propuesta es un texto profesional destinado a ser leído por órganos decisores, instructores, servicios jurídicos, eventuales defensas letradas y, en su caso, órganos jurisdiccionales. Ello impone exigencias de adecuación, coherencia, cohesión y corrección gramatical.

La primera exigencia es la claridad. El informe debe ser comprensible sin sacrificar precisión. La segunda es la concisión, entendida no como pobreza argumentativa, sino como evitación de redundancias, digresiones innecesarias y acumulación desordenada de información. La tercera es la objetividad: el texto debe prescindir de juicios retóricos, descalificaciones personales, metáforas innecesarias o expresiones emocionalmente cargadas. Finalmente, la cuarta es la precisión terminológica: cada categoría jurídica debe emplearse con conciencia de su significado y de sus efectos.

Desde el punto de vista microtextual, conviene que cada párrafo desarrolle una idea identificable y que las oraciones no acumulen excesivas subordinadas que dificulten la lectura. En la medida de lo posible, resulta preferible una sintaxis sobria, con frases de longitud media, verbos precisos y un orden lógico de exposición. La escritura jurídica no gana autoridad por oscurecerse; la pierde.

También debe recordarse que el informe tiene destinatarios concretos. No se escribe para quien conoce el caso de primera mano, sino para quienes han de comprenderlo y valorarlo a partir del documento. Por ello, no deben darse

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

por supuestos extremos que no hayan sido expresados. La propuesta debe construirse como un texto autosuficiente: quien la lea debe poder entender con claridad qué ocurrió, qué indicios existen, qué norma se considera aplicable y qué se propone.

Las propiedades textuales clásicas —adecuación, coherencia, cohesión y corrección— ofrecen aquí un criterio operativo útil. La adecuación exige que el registro se corresponda con el género profesional y con la seriedad del objeto. La coherencia reclama orden interno y ausencia de contradicciones. La cohesión impone el uso correcto de conectores, referencias internas y mecanismos de continuidad discursiva. La corrección, finalmente, comprende tanto la gramática y la puntuación como la revisión de erratas, numeraciones y referencias normativas o documentales.

DOCUMENTACIÓN QUE ACOMPAÑA LA PROPUESTA

La documentación aneja a la propuesta no es un complemento ornamental ni un simple depósito de papeles. Tiene una función probatoria y explicativa esencial, pues permite respaldar el relato de hechos y mostrar la base objetiva sobre la que descansa la decisión propuesta.

La primera exigencia que debe cumplir esta documentación es la pertinencia. Solo deben incorporarse aquellos documentos que guarden una relación útil con los hechos o con la motivación jurídica de la propuesta: actas, informes, partes de incidencias, correos electrónicos, requerimientos previos, capturas de pantalla, informes médicos o técnicos, declaraciones documentadas, registros horarios, grabaciones o cualquier otro soporte admisible que aporte información relevante.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

La segunda exigencia es la suficiencia. La documentación aneja debe ser bastante para sostener los hechos relevantes que se describen en la propuesta. No siempre será posible contar desde el inicio con todos los elementos de convicción deseables, pero sí debe aportarse cuanto razonablemente se haya podido obtener en las actuaciones previas, dejando constancia de las lagunas existentes cuando estas resulten significativas.

La tercera exigencia es el orden. Los documentos deben numerarse o identificarse con un sistema claro, estable y fácilmente localizable. Cada referencia documental incluida en la propuesta ha de permitir al lector encontrar sin dificultad el documento citado. La desorganización del anexo documental erosiona la inteligibilidad del informe y dificulta su utilización por el instructor.

Finalmente, la documentación debe ser coherente con el relato. Nada debilita más una propuesta que la contradicción entre el texto y los anexos o la incorporación de materiales irrelevantes, duplicados o confusos. El volumen documental no sustituye la calidad; a menudo, la sobrecarga de anexos innecesarios produce el efecto inverso al pretendido y dificulta la identificación de lo verdaderamente importante.

ERRORES QUE DEBEN EVITARSE

Los errores que comprometen con mayor frecuencia la calidad de las propuestas de incoación pueden agruparse en cuatro grandes categorías: errores en la fijación de los hechos, errores en la calificación jurídica, errores en la determinación de la responsabilidad y errores de redacción o de documentación.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

Entre los errores relativos a los hechos destacan, en primer lugar, la irrelevancia disciplinaria de la conducta descrita; en segundo término, la confusión entre hechos y valoraciones; en tercer lugar, la insuficiencia o fragmentación del relato; y, por último, la falta de conexión entre los hechos afirmados y los elementos de convicción aportados. La Administración no puede basar la incoación en una narración vaga, moralizante o meramente intuitiva.

En materia de calificación jurídica, el error más común consiste en forzar la subsunción de la conducta en un tipo infractor por la sola convicción de que el comportamiento merece reproche. A ello se añade, con frecuencia, la omisión del análisis de los elementos subjetivos del tipo o la infravaloración de la doctrina y jurisprudencia relevantes para interpretar conceptos abiertos.

En la determinación de la responsabilidad, deben evitarse los automatismos. No basta con que una persona aparezca vinculada institucionalmente a los hechos para atribuirle responsabilidad disciplinaria. La propuesta debe razonar la imputación personal y atender, cuando proceda, a posibles causas de exclusión, atenuación o extinción de la responsabilidad, incluida la prescripción de la falta.

Finalmente, en el plano de la redacción y la documentación, son particularmente dañinos la ambigüedad, la falta de estructura, las erratas normativas, la incoherencia entre apartados, la numeración defectuosa de documentos y la incorporación de anexos irrelevantes o contradictorios. En materia disciplinaria, la forma no es un adorno: es una dimensión de la garantía.

BUENAS PRÁCTICAS

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

A la vista de cuanto antecede, pueden formularse algunas buenas prácticas orientadas a mejorar la calidad de la propuesta de incoación. La primera consiste en agotar razonablemente, cuando el caso lo permita, las vías de prevención, advertencia, requerimiento, seguimiento y asesoramiento antes de activar la respuesta disciplinaria. Ello no por complacencia con la infracción, sino por respeto a una concepción racional y proporcionada de la potestad sancionadora y disciplinaria congruente con el carácter de *ultima ratio* del ordenamiento sancionador.

La segunda es preparar la propuesta con la mirada puesta en la futura instrucción y, en su caso, en el eventual control jurisdiccional. Quien redacta debe preguntarse constantemente si el instructor podrá trabajar con claridad a partir del documento y si un juez comprendería la lógica de la decisión propuesta.

La tercera buena práctica consiste en fijar los hechos con el máximo grado posible de precisión y con apoyo en elementos de convicción identificables. Una propuesta sólida no se apoya en impresiones generales, sino en hechos concretos y documentados.

La cuarta es extremar el cuidado en la calificación jurídica. Debe comprobarse que los hechos son típicos, que presentan entidad suficiente, que existe imputación subjetiva y que no concurre ninguna causa que impida o atenúe la responsabilidad.

Motivar de manera suficiente y específica es otra de las claves. La motivación no puede darse por supuesta ni delegarse en fórmulas genéricas. Ha de ser propia, inteligible y congruente con el caso. Lo mismo cabe decir de las medidas provisionales, cuya propuesta exige una justificación singularizada.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

La sexta, finalmente, es concebir el informe como un texto profesional de alta exigencia. Claridad, precisión, orden, sobriedad expresiva y corrección formal no son virtudes accesorias, sino requisitos de una buena administración. En no pocas ocasiones, la fortaleza de un expediente disciplinario depende tanto de la solidez de su fundamentación como de la limpieza y calidad de su escritura.

CONCLUSIÓN

El análisis desarrollado permite afirmar, con fundamento, que la propuesta de incoación del expediente disciplinario constituye una pieza estructural del procedimiento sancionador administrativo, cuya calidad jurídica y técnica condiciona de manera decisiva la validez, eficacia y solidez de toda la actuación posterior. Lejos de poder ser concebida como un mero trámite preparatorio, la propuesta opera como un auténtico instrumento de depuración jurídica inicial, en el que se fijan los elementos esenciales —fácticos y normativos— sobre los que se edificará el expediente.

En primer lugar, se ha puesto de manifiesto que muchas de las disfunciones que conducen al fracaso de los expedientes disciplinarios no se originan en la fase probatoria, sino en una deficiente construcción de la propuesta. La insuficiente delimitación de los hechos, la confusión entre hechos y valoraciones, la inadecuada individualización del presunto responsable o la falta de una calificación jurídica mínimamente fundada generan debilidades estructurales difícilmente subsanables en fases posteriores. De ello se deriva una consecuencia relevante: la instrucción no puede suplir una deficiente configuración inicial del objeto del procedimiento sin comprometer garantías básicas.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

En segundo término, se confirma la necesidad de integrar la propuesta de incoación en una concepción más amplia y racional del ejercicio de la potestad disciplinaria. La intervención sancionadora debe operar conforme a criterios de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención, lo que exige una adecuada articulación entre prevención, actuaciones previas e incoación formal. La propuesta cumple aquí una función de filtro jurídico: permite distinguir entre conflictos organizativos, disfunciones relacionales y verdaderas infracciones disciplinarias, evitando tanto la sobrerreacción sancionadora como la inacción injustificada.

Desde el punto de vista normativo, se constata que, aunque la propuesta de incoación no se encuentre expresamente regulada como tal, su contenido y exigencias derivan directamente de los artículos 55 y 64 de la Ley 39/2015 y de los principios materiales recogidos en la Ley 40/2015 y en el Estatuto Básico del Empleado Público. La propuesta debe, por tanto, anticipar razonadamente los elementos que permitirán al órgano competente adoptar un acuerdo de iniciación conforme a Derecho, lo que implica una exigencia de motivación real y no meramente formal.

Asimismo, el análisis de los elementos internos de la propuesta pone de relieve la centralidad de tres exigencias técnicas: (i) la correcta delimitación y objetivación de los hechos, (ii) la identificación precisa del presunto responsable y de las circunstancias relevantes, y (iii) una calificación jurídica provisional basada en un examen riguroso de la tipicidad, la antijuridicidad, la culpabilidad y la punibilidad. La provisionalidad de esta calificación no exonera del rigor, sino que refuerza la necesidad de evitar construcciones forzadas o intuitivas incompatibles con el principio de legalidad sancionadora.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

Especial relevancia adquiere, en este contexto, la motivación. No basta con invocar normas o reproducir fórmulas estereotipadas: la propuesta debe exteriorizar un razonamiento jurídico comprensible que conecte los hechos constatados con la decisión de incoar. Esta exigencia no solo responde a la interdicción de la arbitrariedad, sino que constituye una garantía efectiva del derecho de defensa y un elemento clave para la sostenibilidad del expediente en sede administrativa y jurisdiccional.

Finalmente, en el ámbito específico de la inspección educativa, la propuesta de incoación adquiere una dimensión adicional. Su calidad no solo incide en la validez jurídica del procedimiento, sino también en la gestión del conflicto institucional en los centros educativos. Una propuesta deficiente puede agravar tensiones, generar expectativas frustradas y erosionar la credibilidad de la Administración; por el contrario, una propuesta técnicamente sólida contribuye a encauzar el conflicto en términos jurídicos adecuados y a reforzar la función garantista de la potestad disciplinaria.

En definitiva, la propuesta de incoación debe ser entendida como un instrumento clave de buena administración, en el que convergen exigencias de rigor jurídico, técnica administrativa y responsabilidad institucional. Su correcta elaboración no es una cuestión meramente formal, sino una condición necesaria para el ejercicio legítimo, eficaz y garantista de la potestad disciplinaria.

REFERENCIAS

- Amengual Buñola, G. A. (2025). La Inspección de Educación y los medios adecuados de solución de conflictos ¿Pueden los inspectores mediar y

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

arbitrar?, en Arrom Loscos, R.; Montserrat Sánchez-Escribano, M.-I.; Ordeñana Gezuraga, I. (dirs.), Mediación en tiempos de inteligencia artificial en el año 2025: de la transversalidad a la reflexión. Madrid: Dykinson, pp. 219-243.

- Campal Martínez, Á. M. (2025). Procedimiento de información reservada (antes). Supervisión 21, 76.
- de Vargas Cascales, M. C. (2025). Aplicación de los principios materiales de la potestad sancionadora en la instrucción de procedimientos disciplinarios a funcionarios docentes. Supervisión 21, 77.
- Estévez Benito, R. (2025). Cuestiones de interés con relación a las informaciones previas o reservadas de los procedimientos sancionadores y/o disciplinarios. Diario La Ley, 10712.
- Gallardo Castillo, M. J. (2015). Régimen disciplinario de los funcionarios públicos. Thomson Reuters Aranzadi.
- García, A.; Íñigo, L.; Rodríguez, C.; de Vargas, C.; Alija, A.; Guijarro, F.; Calvo, J. A.; Puchades, M.; Sanz, L.; Puente, L. (2023). La instrucción de expedientes disciplinarios: orientaciones y jurisprudencia. Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid.
- García Costa, F. M. (2011). Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad. Documentación Administrativa, 289, 21-42.
- González-Varas Ibáñez, S. (2005). El régimen disciplinario de los funcionarios. Revista Jurídica de Castilla y León, 6, 83-119.
- González-Varas Ibáñez, S. (2023). Derecho administrativo sancionador. Aranzadi.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026

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

- Marina Jalvo, B. (2015). El régimen disciplinario de los empleados públicos. Thomson Reuters Aranzadi.

Recepción: 13/01/2026 Aceptación: 28/03/2026