

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia 1262/2023 de 7 Dic. 2023, Rec. 1962/2021

Ponente: Riego Valledor, Ignacio del.

Nº de Sentencia: 1262/2023

Nº de Recurso: 1962/2021

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

ECLI: *ES:TSJM:2023:14030*

12 min

Sancionada una policía que tuvo a un ciudadano esperando para renovar su pasaporte más de dos horas

FUERZAS DE SEGURIDAD. Policía Nacional. Falta grave de desconsideración a los administrados. Sanción a una policía por dejar a un ciudadano más de dos horas esperando para renovar su pasaporte, pese a haberle cobrado las tasas. Abandonó el puesto de trabajo al finalizar su jornada sin tramitar el expediente y sin advertir a sus compañeros ni al Jefe de Equipo del supuesto error informático que se lo había impedido, tramitando el documento otra funcionaria dos horas después. Acogimiento por la Administración de la versión más favorable a la sancionada, dando por buena la existencia de un fallo informático a pesar de no resultar acreditado. Proporcionalidad de la suspensión de funciones de quince días, justificada por la actuación negligente y el desprestigio de la institución policial encargada de la expedición de pasaportes. El TSJ Madrid desestima el recurso contencioso-administrativo y confirma la sanción disciplinaria de quince días de suspensión de funciones impuesta a una policía por la comisión de una falta grave.

TEXTO

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Séptima

C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004

Tlfs. 914934767

33009710

NIG: 28.079.00.3-2021/0062149

Procedimiento Ordinario 1962/2021 2-R tlf. 914934768

Demandante: D./Dña. Joaquina

NOTIFICACIONES A: CALLE000, nº NUM000 C.P.:28937 Móstoles (Madrid)

Demandado: DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

SENTENCIA Nº 1262/2023

Presidente:

Dña. ELVIRA ADORACIÓN RODRÍGUEZ MARTÍ

Magistrados:

Dña. Mª JESUS MURIEL ALONSO

D. IGNACIO DEL RIEGO VALLEDOR

D. SANTIAGO DE ANDRÉS FUENTES

En la Villa de Madrid a siete de diciembre de dos mil veintitrés.

La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso -Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ha visto el recurso nº 1962/2021, interpuesto por Doña Joaquina, contra la desestimación por silencio de su recurso de reposición contra Resolución de la Subsecretaría de Interior, de 7 de abril de 2021, imponiendo sanción disciplinaria.

El recurso se amplió contra Resolución expresa de 23 de junio de 2022 por la que se desestima el recurso de reposición contra la resolución sancionadora anteriormente impugnada.

Es parte demandada la Administración General del Estado representada por el Sr. Letrado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso, se reclamó el expediente a la Administración y siguiendo los trámites legales, se emplazó a la parte recurrente para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito, obrante en autos, en el que hizo alegación de los hechos y fundamentos de Derecho que consideró de aplicación y terminó suplicando que se dictara Sentencia por la que se acuerde la nulidad de la resolución disciplinaria de 7 de abril de 2021 de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, por la que se le

considera autora de falta grave, dejándola sin efecto, con las consecuencias que tal nulidad conlleva.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda alegando los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia por la que se desestime el recurso interpuesto, confirmando en todas sus partes la legalidad de la resolución impugnada.

TERCERO.- Tramitado el proceso conforme a las previsiones legales, se declaró concluso el procedimiento, que quedó pendiente de señalamiento cuando por turno le correspondiera. Para la votación y fallo se señaló el día 29 de noviembre de 2023, fecha en que ha tenido lugar.

Ha sido ponente Don Ignacio del Riego Valledor, Magistrado de la Sala, quien expresa el parecer de la misma.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- *La demandante es funcionaria del Cuerpo General Auxiliar de la Administración General del Estado, adscrita a la Jefatura Superior de Policía de Madrid, y prestando servicio, en el momento de los hechos, en la oficina de DNI y pasaportes de Madrid, Distrito Centro.*

Recorre sanción impuesta por grave falta de consideración a los administrados.

Destaca que el expediente sancionador se inicia por dirigirse a su Jefe en términos insultantes y amenazantes, indicándose en el mismo escrito de su Jefe de Equipo que la actora, al día siguiente, no había expedido el pasaporte a un ciudadano, pese a haberle cobrado las tasas.

Que no pudiendo probarse en el expediente la primera imputación, pues el testigo presente en la discusión se negó a declarar, continuó la tramitación por la supuesta desatención al ciudadano, dejándolo en espera.

Que se declara como hecho probado que el 10 de enero de 2020 la actora estaba atendiendo a un ciudadano que solicitó la tramitación de DNI y pasaporte. Que tras entregarle el primero de los documentos, y cobrar por el segundo la tasa correspondiente, no le entregó ni tramitó pasaporte alguno, teniendo que hacerlo otra funcionaria dos horas después, tiempo que tuvo que esperar el ciudadano sin recibir ninguna explicación.

Indica la demandante que no consta queja o denuncia por estos hechos del ciudadano perjudicado, considerando que la continuación del expediente se debe únicamente a procurar satisfacción a su Jefe que promovió su incoación.

Explica la demandante la mecánica de expedición del pasaporte, procediendo en primer lugar a la toma de foto, huellas y tasas, labor que realizó la demandante, y posteriormente se imprime y entrega el pasaporte por un segundo funcionario.

La demandante cobró las tasas cuando correspondía, produciéndose en ocasiones errores informáticos que determinan que los datos no queden grabados y haya que reiniciar el proceso. Una vez terminada su intervención, habiendo finalizado su jornada, se ausentó del centro de trabajo (en el expediente administrativo se alude a un derecho de reducción de jornada). Concluye que es, por tanto, necesaria una coordinación entre los distintos funcionarios, siendo responsabilidad del Jefe de la oficina la falta de coordinación.

Tras negar la concurrencia de intencionalidad y alegar la desproporción de la sanción, solicitó la nulidad de la misma.

Posteriormente y con motivo de la ampliación del recurso, alegó que la Administración al resolver la reposición introdujo nuevos argumentos, en relación a la falta de comunicación de su ausencia a su Jefe o compañeros, cuando resulta del expediente que se lo comunicó a su compañera Doña Yolanda.

SEGUNDO.- El Sr. Letrado del Estado hace alusión a la [Ley Orgánica 9/2015 \(LA LEY 12417/2015\)](#), que recoge los derechos y deberes de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (la demandante, no obstante, no es funcionaria de dicho Cuerpo). Cita también el deber de diligencia impuesto en los [artículos 52 a \(LA LEY 16526/2015\)](#)⁵⁴ del EBEP ([LA LEY 16526/2015](#)) y el [artículo 7.1.o\)](#) del [Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado \(LA LEY 55/1986\)](#), aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, que prevé: "la grave falta de consideración con los administrados".

Señala que nada impidió adecuar su conducta a la norma, marchándose sin realizar el servicio que tenía encomendado. Considera que se causó grave desprestigio, siendo solo ella la responsable.

TERCERO.- No procede realizar pronunciamiento alguno sobre una imputación (falta de respeto de la demandante hacia su superior) por la cual no se impone sanción alguna. La demandante se refiere a tal imputación para hacer ver la mala relación que existía

con su jefe, conclusión que parece indudable, si bien las malas relaciones con su Jefe superior carecen de relevancia, pues el citado funcionario se limita a comunicar su versión de unos hechos, cuya realidad se comprueba y se califica por funcionarios independientes e imparciales, independencia que se demuestra, precisamente, por el hecho de haber ignorado la primera imputación, al no considerarla probada por la simple manifestación del Jefe de Equipo.

CUARTO.- *Por lo que se refiere a la desatención a un ciudadano, que es objeto de sanción, del expediente resulta lo siguiente:*

El Inspector Coordinador de DNI y Pasaportes comunica que ha recibido un escrito del Jefe de Equipo de la Oficina de DNI de Distrito de Centro, comunicando que la actora atendió a un ciudadano (Don Abel) que tenía hora a las 12:00 para renovar DNI y pasaporte, cobrándole 30 euros de la tasa de pasaporte y haciéndole esperar mucho tiempo. Transcurrida hora y media, Don Abel preguntó al Jefe de Equipo por su pasaporte, advirtiéndole este que la actora no había hecho el trámite de expedición y se había marchado, por lo que tuvo que ser atendido por otro funcionario que expidió el pasaporte a las 14:39 horas. Añadía que la demandante tenía permiso para ausentarse una hora antes, por lo que no estaba presente en el momento de la queja. Que a las 14:45 entró en la oficina la demandante a hacer horas extraordinarias, reclamándole entonces los 30 euros que había cobrado, entregando dicha cantidad sin dar explicación alguna.

En un nuevo escrito el Inspector Coordinador expone que en caso de que falle el ordenador durante la tramitación de un pasaporte, el trámite queda grabado y la expedición puede continuar al conectar el ordenador nuevamente, lo que indica que el trámite no se inició y en todo caso la funcionaria podría haber realizado, continuado o finalizado el trámite si estuviera en su puesto de trabajo.

Consta minuta elaborada por la demandante, explicando que ese día hubo una demora generalizada porque la impresora no imprimía bien. Que su ordenador se bloqueó a la una de la tarde, cuando atendía a un ciudadano, reiniciándolo, y diciéndole a su compañera de la mesa de al lado que si no conseguía reiniciarlo le pasaría la tramitación a ella. Que cuando terminó la expedición le dijo al funcionario que pasara a la sala de espera a que le llamasen para entregarle el nuevo pasaporte, dejando a su compañera el antiguo. Que a la hora y media el ciudadano preguntó por su pasaporte, y cuando la demandante se enteró, se acercó a hablar con él y rápidamente se le volvió a expedir el

pasaporte, pidiendo disculpas. Por último, hizo entrega del importe de la tasa a la compañera que realizó la expedición.

Las declaraciones tomadas en el expediente abundan en los mismos hechos. *La demandante precisó que su horario era hasta las 13:30 por reducción de la jornada laboral, lo que no se ha discutido, si bien en ocasiones volvía por la tarde a hacer horas extraordinarias. Que la demandante reinició su equipo, y creyendo que el pasaporte estaba expedido, le dijo al ciudadano que esperase a su entrega. Que al enterarse de lo sucedido al volver de comer, pidió disculpas y entregó los 30 euros a la compañera que realizó la expedición del pasaporte.*

El Jefe de Equipo al que pertenece la actora declaró que pudo comprobar que la misma no hizo ninguna gestión para expedir el pasaporte. Que el pasaporte se tramitó en su totalidad por otra funcionaria dos horas más tarde.

La funcionaria que finalmente se hizo cargo de la tramitación del pasaporte manifestó que el horario de la demandante era hasta las 13:00 horas. Que la no emisión del pasaporte pudo deberse a la caída del equipo informático y que considera que la actuación de la demandante fue correcta. Que es posible que confeccionado el pasaporte, el mismo no se emita ni quede registrado, siendo un error que están dando los equipos informáticos.

La Secretaría General de la División de Documentación informó, consultada la auditoria de las expediciones realizadas a Don Abel, que la actora no realizó la expedición del pasaporte y si el DNI a las 12:35, siendo expedido el pasaporte por otra funcionaria a las 14:38, añadiendo que no constaba ninguna incidencia informática ese día.

La resolución sancionadora considera probada la falta de consideración porque la actora se ausentó de su puesto de trabajo, al finalizar su jornada reducida, "comunicando únicamente al interesado que esperase y que se le entregaría el pasaporte", sin comunicar a su Jefe o compañeros la situación en que quedaba la expedición del pasaporte, puesto que debido al fallo informático no podía tener la seguridad de que la tramitación iniciada fuera correcta ... de haber comunicado esta circunstancia su Jefe o compañeros podrían haber comprobado la tramitación del pasaporte entregándolo sin demora.

QUINTO. - Hemos de señalar en primer lugar que el hecho por el que se sanciona, desconsideración con un ciudadano, no precisa la queja o denuncia del ciudadano en cuestión, pudiendo ser sancionada la conducta si por cualquier otra vía llega a conocimiento del órgano competente. Esta es, por otra parte, la regla general en el

derecho administrativo sancionador, que no reconoce, al perjudicado por el hacer de la Administración, legitimación para solicitar la sanción al funcionario responsable, sino únicamente legitimación para poner los hechos en conocimiento de los órganos titulares de la potestad disciplinaria, y exigir la investigación correspondiente.

Aun no constando que Don Abel interpusiera ninguna queja formal, es hecho indiscutido que tuvo que esperar más de dos horas para la obtención de su pasaporte, sin razón que lo justificase, teniendo cita concertada para ello, tiempo totalmente anormal, y sin que se pusiera remedio a su situación hasta que solicitó explicaciones por la tardanza al Jefe de Equipo.

Y si el Jefe de Equipo consideró que esta anómala situación era imputable a la demandante pudo, como cualquier otra persona, poner los hechos en conocimiento de la autoridad correspondiente, para su comprobación y calificación.

SEXTO.- *La resolución sancionadora considera que la conducta de la demandante supuso desconsideración hacia los administrados, lo que justifica por ausentarse de su puesto de trabajo sin comunicar a sus compañeros o a su Jefe la situación en que se encontraba la expedición del pasaporte, pues si como alega tuvo un fallo informático y no podía estar segura de que la tramitación iniciada fuera correcta, ello supuso que el ciudadano tuviera que esperar más de dos horas, por no quedar nadie encargado de supervisar la situación.*

Esta conclusión la consideramos correcta y adecuada a los hechos probados. *La Administración, al sancionar, acoge la versión de los hechos más favorable a la demandante, es decir, que efectivamente inició la toma de datos, tuvo un problema informático, y se marchó al terminar su jornada, prescindiendo así de otros elementos probatorios que apuntaban a la inexistencia de fallos informáticos en ese día, y a la ausencia de inicio de la tramitación del pasaporte por la actora,* versión que estaría avalada por el informe de la División de Documentación y por las declaraciones del Inspector Coordinador, que coincidentemente indican que de haberse iniciado algún trámite, este habría quedado registrado, y podría haberse reanudado tras reiniciar el equipo. Como decimos, el Instructor sin embargo acogió la versión más favorable a la demandante.

Pero incluso aceptando esta versión de los hechos, la desconsideración resulta del hecho de que, sabedora del error informático, y de que este podía suponer que los datos del ciudadano no quedasen registrados, y por ello no se iniciase la segunda parte del proceso de expedición (adjudicación de libreta, impresión y entrega), no confirmó que

la parte del proceso del que era responsable había finalizado correctamente, o si ello no era posible (porque el ordenador no reiniciase o cualquier otra circunstancia) debió comunicarlo a alguno de sus compañeros cuya jornada no hubiera finalizado, para que estuvieran al tanto de la situación y pudieran corregir cualquier incidencia, o al Jefe del Equipo con la misma finalidad, y cuanto menos, debió informar al ciudadano del tiempo normal de espera, a fin de que este pudiera interesarse por el estado de la tramitación, si el pasaporte no le fuera entregado en ese tiempo.

Al marcharse del lugar de trabajo, sabedora de los fallos informáticos que alega se produjeron ese día y en esa concreta tramitación, y de sus posibles consecuencias, sin tomar medida alguna para prevenirlas, mostró desinterés por el ciudadano a quien estuvo tramitando el pasaporte, debiendo sin duda conocer que, si era posible que la tramitación por ella realizada no quedase registrada, el ciudadano quedaría esperando indefinidamente, como de hecho ocurrió.

SÉPTIMO. - Con motivo de la ampliación del recurso, la actora alega que la Administración introdujo, al resolver la reposición, hechos nuevos, en relación a la falta de comunicación de su ausencia a su Jefe o compañeros, cuando resulta del expediente que se lo comunicó a su compañera Doña Yolanda.

En primer lugar, no supone la introducción de hechos nuevos el replicar, al resolver el recurso de reposición, a los argumentos aducidos en el mismo, y en segundo lugar, la resolución sancionadora claramente centra su imputación en el hecho de haberse marchado la actora sin comunicar la situación a sus compañeros o Jefe (Fundamento Primero de la resolución sancionadora), por lo que ningún hecho nuevo se introduce en el trámite de reposición.

Sí constituye una mala práctica el reproducir, al resolver la reposición, informes de otras dependencias, que no constan ni unidos al expediente ni por ello se ignora si se notificaron a la demandante.

De todas formas tal informe se limita a hacer una valoración del contenido del expediente, sin aportar nada nuevo: que la sanción que se impone a la demandante no lo fue por marcharse al finalizar su jornada laboral, ni por no notificar que disponía de reducción de jornada, hecho conocido por su superior, sino que se sanciona por no avisar de la situación en que quedaba Don Abel. Difícilmente esto puede entenderse como la introducción de un "hecho nuevo", cuando la sanción que se impone no lo es por incumplimiento de jornada, sino por desconsideración a un ciudadano, y cuando tal desconsideración se atribuye al hecho de marcharse sin dejar aviso a su compañera de la

situación, y así se motiva expresamente en el primer fundamento de la resolución sancionadora.

En fin, la demandante afirma, en su recurso de reposición, que sí advirtió a su compañera del estado de tramitación del pasaporte cuando se marchó, y que ello consta en el expediente.

Sin embargo, *tal advertencia a la compañera no podemos considerarla probada*, pues únicamente resulta de la minuta escrita presentada por la demandante, según la cual a la una de la tarde reinició su ordenador (aconsejada por el ciudadano) diciéndole en ese momento que si no conseguía reiniciarlo le pasaría la tramitación a su compañera, añadiendo a continuación "cuando pude terminar la expedición le dije al señor que esperase ... el pasaporte antiguo se lo dejé a mi compañera para que se lo entregase cuando le dieran el nuevo", relato del que no resulta que advirtiera a su compañera de posibles anomalías en la expedición del pasaporte y de la posibilidad de que tuviera que reiniciar y repetir la toma de datos.

La realidad de tales advertencias no resultan tampoco de las pruebas practicadas en el expediente: en su declaración ante el Instructor, se limita la demandante a indicar que creyó que el pasaporte estaba emitido y le dijo al ciudadano que esperase. Doña Yolanda (su compañera) adujo al declarar que los sistemas informáticos tenían errores, y que consideraba la actuación de la actora correcta, pero en ningún momento manifestó que la demandante, al finalizar su jornada, le hubiera comentado el estado en que quedaba la tramitación del pasaporte de Don Abel, y de hecho, el importe de la tasa fue entregado a Doña Yolanda por la actora cuando esta cuando regresó por la tarde.

No existe por lo tanto prueba alguna de que al marcharse la demandante hiciera mención alguna a la situación de Don Abel o solicitase a Doña Yolanda que estuviera pendiente.

OCTAVO.- *No puede la demandante descargar su responsabilidad alegando que otros tienen encomendada la labor de coordinación* (Jefe de Equipo, Inspector Coordinador), pues a los mismos corresponde, en el ámbito de su responsabilidad, dar las órdenes necesarias para el mejor funcionamiento de la unidad, pero *difícilmente pueden coordinar una situación que desconocen*. La demandante se ausentó al finalizar su jornada, sin comunicar a nadie la existencia de errores en su equipo, sin comprobar la correcta finalización del trámite, y sin encomendar a nadie que supervisara la situación, por lo que, concluimos, actuó de forma desconsiderada.

NOVENO. - *Por lo que se refiere a la proporcionalidad de la sanción, conforme al [RD 33/1986 \(LA LEY 55/1986\)](#) la sanción de suspensión de funciones por falta grave tiene un límite máximo de 3 años.*

Partiendo de la usual división en tramos (mínimo, medio, máximo), *resulta que la sanción concretada en quince días de suspensión se encuentra en la parte inferior del tramo mínimo, siendo en estos casos menor el grado de exigencia del deber de motivación de la cuantificación de la sanción, que en todo caso queda justificada por la negligencia mostrada por la demandante, y por el desprestigio para la institución policial, encargada de la expedición de pasaportes,* debiendo aquí recordar que el sistema de cita previa solo se justifica para garantizar la agilidad en la celebración de los trámites, y en este caso Don Abel, citado a las 12:00 horas, no recibió el pasaporte hasta casi tres horas después, pues las 14:38 que se citan en el expediente se corresponden al momento en que la compañera de la demandante finalizó la primera parte del proceso de expedición, restando aun la segunda parte, de impresión física del pasaporte y entrega.

DÉCIMO.- Desestimado el recurso contencioso administrativo procede imponer las costas a la demandante hasta un límite de 500 euros, conforme al [art. 139 LJCA \(LA LEY 2689/1998\)](#)

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso -administrativo interpuesto por Doña Joaquina, contra la desestimación de su recurso de reposición contra la Resolución sancionadora de la Subsecretaría de Interior, de 7 de abril de 2021, dictada en el expediente disciplinario NUM001, condenando a la demandante al pago de las costas hasta un límite de 500 euros.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el [artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa \(LA LEY 2689/1998\)](#), con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la [Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial \(LA LEY 1694/1985\)](#), bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2581-0000-93-1962-

21 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92- 0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2581-0000-93-1962-21 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.