

INFORME 4/2025**Consideraciones sobre el deber de custodia y la obligación de gestionar correctamente los expedientes administrativos**

PRIMERO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de fecha 23 de diciembre de 2016 (Boletín Ayuntamiento de Madrid de 13 de enero de 2017), corresponde a la Oficina el ejercicio de funciones de inspección, comprobación y prevención en el ámbito definido en su artículo 1, siendo una de ellas asesorar, informar, formular propuestas y recomendaciones en las materias de su competencia a los distintos órganos municipales.

Conforme a dichas competencias se elabora el presente informe.

SEGUNDO. - En el Registro de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción fue presentada una denuncia referida a irregularidades en la gestión de un expediente que han determinado la caducidad de las actuaciones administrativas.

TERCERO.- Consideraciones que se hacen por esta Oficina Municipal cuando se conoce de una ilegal paralización de un expediente administrativo.

De la documentación e informes recabados en el marco de las actuaciones de esta Oficina Municipal se infiere que el expediente administrativo objeto de la denuncia presentada no tuvo continuidad, es decir no fue objeto de la debida tramitación, constando la "imposibilidad de localizar el expediente administrativo físico". Ello supuso que las actuaciones administrativas concluyeron de forma anómala e ilegal, al paralizarse sin haberse acordado la resolución que procedía en derecho y que exigía una buena administración.

La inexistencia física del expediente, al haber desaparecido, implica la vulneración del deber de custodia que incumbía a los empleados públicos que tenían a su cargo su tramitación.

La desaparición e indebida custodia de un expediente administrativo puede acarrear tanto consecuencias administrativas como penales.

A) Consecuencias administrativas:

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en su preámbulo, considera al procedimiento administrativo como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.

La legislación sobre procedimiento administrativo aplicable al expediente objeto de denuncia, sería la vigente en el momento de su tramitación, en este caso la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), cuyo artículo 41 disponía lo siguiente:

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 26/06/2025 09:48:07

CSV : CHDCOPFJ2UU32GWE



1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.

2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública que corresponda.

La responsabilidad de una correcta tramitación establecida en el anterior precepto, viene completada con la obligación de resolver contenida en artículo 42 del mismo texto legal, en cuyo apartado 7º se disponía: *El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.*

El mencionado artículo 41 tiene su reflejo en el artículo 20 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se expresa en términos prácticamente iguales.

El marco normativo en el momento de la tramitación de ese expediente no obligaba al formato electrónico, si bien ya existían herramientas informáticas, como es el caso de SIGSA en el Ayuntamiento de Madrid. No fue hasta la entrada en vigor de la Ley 39/2015 cuando se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo. Este formato de tramitación cuenta con numerosas ventajas, entre ellas las de evitar pérdidas de expedientes, si bien, también pudiera, aunque resulta más difícil, producirse el extravío o pérdida de todo o parte del expediente administrativo electrónico debido a problemas técnicos o por descuidos o errores de los empleados públicos que los tramitan.

Con carácter general, son de recordar los preceptos básicos de nuestra legislación que establecen los principios por los que se rige el funcionamiento de la Administración.

El art. 103.3 de la Constitución proclama que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

El contenido de este artículo es reproducido en el art. 6º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en el artículo 18, de esta última Ley, se dispone que entre los derechos de los vecinos está g) *Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.*

Los servidores públicos deben respetar la Constitución y las leyes en todo momento.

Y el artículo 52 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,

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es



bajo la rúbrica de Deberes de los empleados públicos, dispone que: *Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes. Los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos. Y los principios éticos se establecen en el artículo 53 y, entre ellos, 1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico. 2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.*

Los principios generales expuestos deben tenerse presentes en todo momento en el desempeño de las competencias atribuidas a cada órgano municipal. Competencias que son ejercidas, en la mayoría de los casos, a través de actos administrativos que se dictan en el marco de un procedimiento administrativo.

La formación continua a los empleados públicos sobre sus obligaciones y responsabilidades, así como las consecuencias de no cumplir con los deberes legalmente establecidos, se vislumbra como un aspecto esencial a tener en consideración.

Por otra parte, puede resultar ilustrativo el informe del Defensor del Pueblo, elaborado como sugerencia en la queja 16003513, relativo a la reconstrucción de un expediente municipal extraviado o que no se localiza, y que se pronuncia en el siguiente sentido: *Hasta donde esta institución conoce, no existe en Derecho administrativo una regulación al respecto tan detallada como la existente para restaurar, en la medida posible, un expediente judicial extraviado, desaparecido o mutilado por algún hecho fortuito o deliberado. La reconstrucción del expediente habría de ser posible además con independencia de las acciones ejercitables contra los responsables de la desaparición. La regulación existente es la de los artículos 232 a 235 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC, capítulo X del título V del libro I, procedimiento implantado por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial). A falta de otras reglas, no parece que haya razón para no utilizar analógicamente ese procedimiento, que esencialmente consistiría en lo siguiente:*

- 1. El procedimiento de reconstrucción tiene por finalidad primordial el interés público en la recuperación documental de actuaciones administrativas ya practicadas.*
- 2. La reconstitución o reconstrucción del expediente ha de quedar bajo la responsabilidad de la Secretaría del Ayuntamiento y ha de ser ordenada de oficio por la Alcaldía o autoridad delegada.*
- 3. La reconstrucción ha de tramitarse e impulsarse de oficio.*
- 4. Serán partes interesadas en el procedimiento de reconstrucción quienes lo hubieran sido en el procedimiento cuyo expediente se pretende reconstituir; sin dejar de tener en cuenta a quienes actualmente pudieran ver afectados sus derechos e intereses legítimos*

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es



5. De la LEC se deducen las fases principales del procedimiento, inicialmente con la plasmación en la orden de la Alcaldía de inicio del procedimiento:

- Determinación, si es posible, de cuándo acaeció la desaparición o mutilación del expediente;
- Descripción de la situación procedimental del asunto, en la fecha de la desaparición y en la fecha actual;
- Constatación y en su caso prueba de los datos conocidos y medios de investigación que pueden conducir a la reconstitución del expediente.

A partir de aquí, se trataría de recopilar: las copias auténticas y privadas que se conserven de los documentos, y de señalar los protocolos o registros en que obraran las matrices o hubiera asientos o inscripciones; las copias de los escritos presentados y las resoluciones de toda clase recaídas en el procedimiento; y cuantos otros documentos pudieran ser útiles para la reconstrucción,

En el caso planteado ante esta Oficina Municipal, la reconstrucción del expediente carecería de eficacia ya que había transcurrido tanto tiempo que era imposible hacerlo en los plazos establecidos por la ley para evitar la caducidad.

Algo parecido puede decirse con relación a una posible responsabilidad disciplinaria, regulada en el Título VII 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, ya que habían transcurrido más de diez años desde el último trámite realizado.

La inmediatez en las actuaciones de los órganos responsables con la adopción de las medidas oportunas es clave para evitar las irreparables consecuencias y el perjuicio para los intereses generales. Igualmente se hacía necesario, como función preventiva en una administración todavía no electrónica, el establecimiento de los debidos controles sobre la gestión de los expedientes, que, de haber existido, se hubiera evitado el nefasto resultado que para el interés y servicio público se produjo en este caso.

B) Consecuencias penales:

Los hechos que han sido descrito en este informe pudieron haber incurrido en una conducta tipificada en el Código Penal.

Así, el artículo 413 dispone que: *La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, sustrajere, destruyere, inutilizare u ocultare, total o parcialmente, documentos cuya custodia le esté encomendada por razón de su cargo, incurrirá en las penas de prisión de uno a cuatro años, multa de siete a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años.*

Resulta de interés mencionar, respecto de esta conducta delictiva, la Sentencia del Tribunal Supremo 542/2016, de 20 de junio, en la que se afirma que *tiene declarado esta Sala que el delito de infidelidad en la custodia de documentos trata de proteger el documento frente a agresiones materiales con distintas dinámicas comisivas, la sustracción, destrucción, inutilización u ocultación, total o parcial, del documento objeto de custodia por el funcionario, sujeto activo del delito, y que en la modalidad de "ocultación" han de incluirse los supuestos de "paralización del trámite obligado, no entregar o incluso dilatar indefinida y sensiblemente la presencia del documento..... haya sido ocultado impidiendo que surta los efectos que resulten del mismo documento. ... (STSS 2/11/93 y 9/10/1991). Ocultar es tanto "esconder" como guardarlo o retirarlo de forma que se impida que surta el efecto que legalmente le corresponde (STS 1/3/1996).[...] El tipo penal prevé diversas modalidades de comisión: "sustrajere, destruyere, inutilizare u ocultare" pero todos ellos, como ha venido admitiendo la jurisprudencia, constituyen simples*

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es



modalidades de un propósito común: privar dolosamente que un determinado documento pueda cumplir la función que el ordenamiento jurídico le reconoce.

En el caso examinado por esta Oficina Municipal, dado el tiempo transcurrido, tampoco hubieran podido exigirse responsabilidades penales, en el supuesto de que se hubiera podido identificar a los funcionarios que tenían a su cargo el expediente, ya que el presunto delito habría prescrito.

CUARTO.- Conclusiones:

Primera.- Ante la desaparición, voluntaria o involuntaria, de un expediente, con trámites pendientes, la inmediatez de la actuación de los órganos competentes evitaría consecuencias negativas para los intereses públicos y posibles perjuicios para particulares afectados por el expediente, ya que esa pronta detección permitiría reconstruir el expediente y la continuación de las actuaciones paralizadas.

Segunda.- El establecimiento de controles efectivos por parte de los órganos responsables de la gestión de los expedientes contribuiría de manera preventiva a evitar situaciones como la descrita en el presente informe.

Tercera.- La formación continua a los empleados públicos sobre sus obligaciones y responsabilidades, así como las consecuencias de no cumplir con los deberes legalmente establecidos, se vislumbra como un aspecto esencial a tener en consideración para que se tengan presentes los principios básicos que deben inspirar la actuación de los empleados públicos.

Cuarta.- Significar la importancia de que los empleados públicos desempeñen con diligencia las tareas que tengan asignadas y velen por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico ya que en caso de no hacerlo podrían incurrir en responsabilidades administrativas y penales como se ha señalado en este informe, sin olvidar la posible responsabilidad patrimonial de la Administración.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 26/06/2025 09:48:07

CSV : CHDCOPFJ2UU32GWE

