

RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS
PÚBLICOS



MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO
Catedrática de Derecho Administrativo

RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS



THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2015



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBooks

Incluye versión en digital

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2015 [Thomson Reuters (Legal) Limited / María Jesús Gallardo Castillo]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9098-433-8

Depósito Legal: NA 876/2015

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 - Pamplona

A mi abuela Antonia, mi ángel.



Índice general

TABLA DE ABREVIATURAS.....	19
INTRODUCCIÓN	21
I. Introducción.....	21
II. Reserva de ley y distribución competencial entre estados y comunidades autónomas en materia de régimen sancionador.....	24

PARTE PRIMERA

LOS PRINCIPIOS DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA

CAPÍTULO I

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	31
I. Las relaciones de sujeción especial y el principio de legalidad	31
II. Las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora	37
III. La técnica de la cobertura legal: extensión y límites.....	42
IV. La relatividad del principio de legalidad en su vertiente material: el llamado «contenido mínimo de antijuridicidad»	50

CAPÍTULO II

EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD	55
I. Introducción.....	55
II. Definición doctrinal y jurisprudencial del principio de tipicidad .	59
III. El doble mandato de tipificación	63
1. El mandato al legislador	64
1.1. El criterio de suficiencia en la descripción de la conducta..	64

1.2.	La determinación de la escala gradual de la sanción y la correlación entre la infracción y la sanción	66
1.3.	La prudente utilización de los conceptos jurídicos indeterminados	68
1.4.	La prohibición de utilización de los «tipos abiertos»	73
2.	El mandato a la Administración	76
2.1.	El principio de intervención mínima en caso de que la norma admita varias fórmulas correctivas.....	76
2.2.	El rigor en la calificación de los hechos y de subsunción en el tipo	77
2.3.	El adecuado reflejo documental de las conductas.....	80
2.4.	La prohibición de la aplicación analógica y de la interpretación extensiva	81
CAPÍTULO III		
EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD.....		
I.	Introducción.....	85
II.	El reconocimiento constitucional del principio de irretroactividad <i>in malam partem</i> y la positivización de la retroactividad <i>in bonam partem</i>.....	88
III.	Algunas cuestiones prácticas en la aplicación del principio de irretroactividad <i>in malam partem</i>.....	91
IV.	La retroactividad <i>in bonam partem</i>.....	92
1.	La determinación de la norma más benigna.....	92
2.	Momento de aplicación de la regla.....	93
3.	La retroactividad de las normas que complementan las normas sancionadoras en blanco	97
4.	La retroactividad de las normas de procedimiento y del cómputo de los plazos	97
V.	El problema de la determinación de la normativa aplicable en caso de las infracciones permanentes y continuadas	99

CAPÍTULO IV

EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD	101
I. Introducción	101
II. Los elementos de la culpabilidad	106
1. El dolo y la culpa.....	106
1.1. La escasa relevancia del dolo en el Derecho administrativo sancionador.....	106
1.2. La culpa como elemento del ilícito administrativo. Requisitos y clases.....	108
2. La reprochabilidad.....	112
III. La doctrina del error	115
1. El error de tipo.....	116
2. El error de prohibición.....	119
3. El error vencible o invencible.....	121
3.1. Criterios jurisprudenciales para su determinación.....	121
3.2. La doctrina del error en Derecho Administrativo sancionador.....	125
4. La prueba del error.....	131

CAPÍTULO V

EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	135
I. Introducción	135
II. ¿Es aplicable el artículo 131 LRJPAC al ámbito disciplinario?	140
III. El decálogo de criterios jurisprudenciales para determinar la proporcionalidad de las sanciones administrativas	144

CAPÍTULO VI

EL PRINCIPIO «NON BIS IN IDEM»	153
I. Introducción	153
II. Las denominadas «vertientes material y procesal» del principio <i>non bis in idem</i>	157

III.	La vertiente procesal del principio <i>non bis in idem</i> y la prevalencia de la jurisdicción penal	160
IV.	La excepción de cosa juzgada y los efectos de la sentencia absoluta	161
	1. El efecto de cosa juzgada: ¿Fundamento del principio <i>non bis in idem</i> ?	163
	2. El efecto de cosa juzgada y reanudación del procedimiento administrativo sancionador	164
V.	El distinto «fundamento» como justificación de la imposición de la doble sanción en el ámbito de las relaciones de sujeción especial	169
VI.	Ilícito penal e ilícito administrativo en los delitos cometidos por los funcionarios públicos	172
	1. Delitos propios de los funcionarios	173
	2. Delitos comunes que no requieran como elemento típico el ejercicio de un determinado cargo, función u oficio	175

PARTE SEGUNDA

EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

I.	Derecho al procedimiento y sus garantías	179
II.	Separación entre la fase instructora y decisoria.....	181
III.	Iniciación	182
	1. Especial referencia a la denuncia	182
	2. Actuaciones previas	185
	3. Acuerdo de iniciación.....	188
	3.1. Contenido del acuerdo de iniciación.....	188
	3.2. Especial referencia al nombramiento de Instructor y Secretario	188
	4. Las medidas provisionales en el procedimiento disciplinario	191
	4.1. Justificación y finalidad.....	191
	4.2. La existencia de suficientes elementos de juicio como requisito determinante de su adopción.....	192
	4.3. Principios jurisprudenciales que inspiran la adopción y aplicación de las medidas provisionales	194

4.4. La «suspensión provisional» como medida provisional por excelencia en el procedimiento disciplinario	196
IV. Actos de instrucción	197
1. Pliego de cargos y Pliego de descargo	198
2. La práctica de la prueba	200
2.1. El principio de presunción de inocencia en el Derecho sancionador y carga de la prueba	200
2.2. La presunción de validez de los actos administrativos y la carga de la prueba. Los principios de normalidad, facilidad y disponibilidad probatoria	203
2.3. Los hechos como objeto de prueba.....	208
2.4. La inadmisión inadecuada de la prueba y su escasa incidencia en la invalidez del acto resolutorio	210
2.5. Medios probatorios.....	215
2.6. Valoración de la prueba	217
2.6.1. Valoración de la prueba pericial	219
2.6.2. Valoración de la prueba documental	220
2.6.3. Valor de las actas de inspección, de los atestados policiales y las denuncias de los agentes.....	222
2.7. La vinculación de los hechos declarados probados en sentencia judicial firme.....	225
3. Audiencia al interesado.....	227
3.1. Concepto y finalidad	228
3.2. Las consecuencias invalidatorias de su omisión: La indefensión como requisito de la anulabilidad del acto	231
3.2.1. En la doctrina del Tribunal Constitucional: Indefensión y tutela judicial efectiva.....	231
3.2.2. La audiencia al interesado en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo: Supuestos y criterios para determinar la indefensión.....	234
4. Propuesta de Resolución.....	236
V. Terminación del procedimiento	239
1. La resolución.....	239
1.1. Contenido.....	239

1.2. Motivación de la resolución	240
1.2.1. Concepto y finalidad	240
1.2.2. La motivación in aliunde o por remisión	243
1.2.3 Las consecuencias invalidatorias de la falta de motivación	244
2. El desistimiento como forma anormal de terminación del procedimiento disciplinario	245

PARTE TERCERA

LAS FALTAS Y LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS

CAPÍTULO I

LAS FALTAS DISCIPLINARIAS	249
I. Faltas muy graves	249
1. El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública	249
2. Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el coso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo	250
3. El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas	251
4. La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos	253
5. La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función	255
6. La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido ...	261
7. El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas	258

ÍNDICE GENERAL

8. La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito	259
9. La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico	259
10. La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro	260
11. La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales	261
12. La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga	262
13. El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.....	262
14. El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.....	264
15. La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.....	268
16. El acoso laboral.....	268
17. También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral	270
II. Faltas graves.....	271
III. Faltas leves	272
 CAPÍTULO II	
LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS	273
I. Separación del servicio	273
II. Despido disciplinario del personal laboral.....	275
III. Suspensión de funciones	275
IV. Traslado con cambio de residencia	276
V. Apercibimiento	277

PARTE CUARTA

EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

CAPÍTULO I

LA PRESCRIPCIÓN	281
I. Consideraciones previas	281
II. La prescripción de las faltas disciplinarias y su cómputo	285
1. El <i>dies a quo</i> en las faltas instantáneas (simples y complejas)	286
2. El <i>dies a quo</i> en las faltas permanentes y en las faltas de estado...	287
3. El <i>dies a quo</i> en las faltas continuadas	288
4. El <i>dies a quem</i>	293
III. La prescripción de las sanciones disciplinarias y su cómputo	297
1. El <i>dies a quo</i>	297
2. ¿Afecta a la prescripción de las sanciones la demora en la resolución de los recursos interpuestos?	298
2.1. Jurisprudencia en contra de trasladar el plazo prescriptivo a la vía administrativa de recursos.....	299
2.2. Jurisprudencia a favor de trasladar el plazo prescriptivo a la vía administrativa de recursos.....	300
2.3. Las SSTs de 15 de diciembre de 2004 y de 22 de septiembre de 2008	304
IV. La interrupción y reanudación de la prescripción	305

CAPÍTULO II

LA CADUCIDAD-PERENCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO	309
I. Cómputo de los plazos de caducidad: el <i>dies a quo</i> y el <i>dies a quem</i>	311
II. ¿Es posible reabrir un procedimiento caducado si no se han agotado los plazos de prescripción?	315
III. Las consecuencias invalidatorias de la resolución sancionadora transcurrido el plazo de caducidad	318
BIBLIOGRAFÍA CITADA	323