

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](http://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 estado 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
<b>CAPÍTULO III</b>		
<b>EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD.....</b>		
<b>I.</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>85</b>
<b>II.</b>	<b>El reconocimiento constitucional del principio de irretroactividad <i>in malam partem</i> y la positivización de la retroactividad <i>in bonam partem</i>.....</b>	<b>88</b>
<b>III.</b>	<b>Algunas cuestiones prácticas en la aplicación del principio de irretroactividad <i>in malam partem</i>.....</b>	<b>91</b>
<b>IV.</b>	<b>La retroactividad <i>in bonam partem</i>.....</b>	<b>92</b>
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
<b>V.</b>	<b>El problema de la determinación de la normativa aplicable en caso de las infracciones permanentes y continuadas .....</b>	<b>99</b>

**CAPÍTULO IV**

<b>EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD</b> .....	101
<b>I. Introducción</b> .....	101
<b>II. Los elementos de la culpabilidad</b> .....	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
<b>III. La doctrina del error</b> .....	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**

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

**CAPÍTULO VI**

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

<b>III.</b>	<b>La vertiente procesal del principio <i>non bis in idem</i> y la prevalencia de la jurisdicción penal .....</b>	<b>160</b>
<b>IV.</b>	<b>La excepción de cosa juzgada y los efectos de la sentencia absoluta .....</b>	<b>161</b>
	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
<b>V.</b>	<b>El distinto «fundamento» como justificación de la imposición de la doble sanción en el ámbito de las relaciones de sujeción especial .....</b>	<b>169</b>
<b>VI.</b>	<b>Ilícito penal e ilícito administrativo en los delitos cometidos por los funcionarios públicos .....</b>	<b>172</b>
	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

<b>I.</b>	<b>Derecho al procedimiento y sus garantías .....</b>	<b>179</b>
<b>II.</b>	<b>Separación entre la fase instructora y decisoria.....</b>	<b>181</b>
<b>III.</b>	<b>Iniciación .....</b>	<b>182</b>
	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
<b>IV. Actos de instrucción .....</b>	<b>197</b>
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
<b>V. Terminación del procedimiento .....</b>	<b>239</b>
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

<b>LAS FALTAS DISCIPLINARIAS .....</b>	<b>249</b>
--	------------

<b>I. Faltas muy graves.....</b>	<b>249</b>
----------------------------------	------------

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
<b>II. Faltas graves.....</b>	<b>271</b>
<b>III. Faltas leves .....</b>	<b>272</b>
 <b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS .....</b>	<b>273</b>
<b>I. Separación del servicio .....</b>	<b>273</b>
<b>II. Despido disciplinario del personal laboral.....</b>	<b>275</b>
<b>III. Suspensión de funciones .....</b>	<b>275</b>
<b>IV. Traslado con cambio de residencia .....</b>	<b>276</b>
<b>V. Apercibimiento .....</b>	<b>277</b>

**PARTE CUARTA**

**EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA**

**CAPÍTULO I**

<b>LA PRESCRIPCIÓN</b> .....	281
<b>I. Consideraciones previas</b> .....	281
<b>II. La prescripción de las faltas disciplinarias y su cómputo</b> .....	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
<b>III. La prescripción de las sanciones disciplinarias y su cómputo</b> .....	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
<b>IV. La interrupción y reanudación de la prescripción</b> .....	305

**CAPÍTULO II**

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