



Universidad  
de La Laguna  
Facultad de Derecho



Grado en: Relaciones Laborales  
Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso 2013/2014  
Convocatoria: Julio

POTESTAD SANCIONADORA *VERSUS* POTESTAD DISCIPLINARIA DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
Sanctioning powers against disciplinary authority of the Public Administration

Realizado por la alumna Doña Laura San Millán Pacheco

Tutorizado por la Profesora Dra. Doña Milagros Gómez Martín

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

## ABSTRACT

Purpose of this paper is an analysis on the relationship between the sanctioning authority recognized in the 1978 Constitution to the general government and the disciplinary power exerted on the staff at your service. Staff assigned to performing the duties entrusted to the public authorities, to enforce the mandate enshrined in Article 103 of the Constitutional text, according to which the administration should serve the general interests objectively, and their performance is subject to the principles of efficiency mandate , hierarchy, decentralization, deconcentration and coordination.

In order to efficient fulfilment, which holds the power to management to establish an internal discipline, ethics that guide the practice of public service in Spain and set an example to the citizens representing. However, as we shall see, the different basis of the disciplinary authority has been justifying certain peculiarities, which are presented as limitations on the exercise of certain constitutional rights when they apply within the special subject called relations. Among them have been studied along this work its manifestation on the principles of legality, criminality, and *Non bis in idem*.

## RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

Es objeto de este trabajo efectuar un análisis sobre la relación existente entre la potestad sancionadora reconocida en la Constitución de 1978 a las administraciones públicas y la potestad disciplinaria que ejerce sobre el personal a su servicio. Personal encargado de ejecutar los deberes encomendados a los poderes públicos, para hacer efectivo el mandato consagrado en el artículo 103 del Texto Constitucional, según el cual la Administración debe servir con objetividad a los intereses generales, y su actuación está supeditada a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

En aras a su eficaz cumplimiento, se admite el poder que ostenta la Administración para establecer una disciplina interna, una ética que guíe el ejercicio de la Función Pública en España y que sirva de ejemplo a los ciudadanos a los que representa. Sin embargo, como veremos, el distinto fundamento de la potestad disciplinaria ha venido justificando determinadas particularidades, que se presentan como limitaciones en el ejercicio de determinados derechos constitucionales cuando estos se aplican en el seno de las llamadas relaciones de sujeción especial. De entre ellos han sido objeto de estudio a lo largo de este trabajo su manifestación respecto a los principios de legalidad, tipicidad, y *Non bis in idem*.

## ÍNDICE:

I. Introducción.....	4
II. Potestad sancionadora.....	5
A. Evolución histórica.....	5
a) Situación preconstitucional.....	5
b) Constitución de 1978.....	7
c) Estudio de la Ley 30/1992.....	10
B. Principios inspiradores. Especial referencia a los de legalidad, tipicidad, y <i>Non bis in ídem</i> .....	12
a) Principio de legalidad.....	12
b) Principio de tipicidad.....	16
c) Principio <i>Non bis in ídem</i> .....	18
III. La potestad disciplinaria de la Administración.....	20
A. Antecedentes históricos.....	20
B. El EBEP (Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público).....	22
C. Principios de la potestad sancionadora en el Régimen Disciplinario.....	26
a) Principio de legalidad.....	27
b) Principio de tipicidad.....	29
c) Principio de <i>Non bis in ídem</i> .....	30
IV. Las relaciones de sujeción especial, como Teoría justificativa del debilitamiento de derechos.....	32
A. Concepto.....	32
B. Evolución jurisprudencial.....	34
V. Conclusiones.....	37
Bibliografía	
Sentencias Citadas	
Siglas	

## **I. Introducción**

El objeto principal de este trabajo es profundizar en el estudio de la potestad que se vale la Administración para garantizar un orden y una ética en el ejercicio de sus funciones, tanto a nivel general, es decir, en lo que respecta a su función de proteger los intereses de la colectividad y su deber de activar los mecanismos necesarios ante aquellas conductas que intenten violar dichos intereses, como a nivel interno, en tanto que la Administración debe ejercer un determinado control sobre el personal encargado de poner en marcha los principios que rigen su actuación, como si se tratara del poder que ejerce un empresario privado sobre sus empleados, e igualmente castigar a quienes intenten poner en entredicho la propia razón de ser del aparato administrativo. Asimismo, se trata de valorar si existen diferencias que justifiquen un tratamiento desigual en cuanto a la aplicación de determinados principios en uno y otro ámbito.

Para ello la Administración hace uso de potestades sancionadoras reconocidas constitucionalmente; potestades tan antiguas como ella misma, y por medio de la cual se reconoce su poder para el establecimiento de unos límites a determinadas conductas consideradas lesivas al ordenamiento jurídico, y en consecuencia, la facultad de imponer medidas restrictivas cuando se sobrepasen los límites exigidos.

Actualmente, la civilización demanda cada vez más esa potestad sancionadora que juega un papel crucial en la vida de los ciudadanos<sup>1</sup>.

Fruto de esa potestad sancionadora reconocida a la Administración es el poder disciplinario en manos de ésta, que consiste principalmente en sancionar aquellos hechos ilícitos que cometan los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, abusando de la posición que ostentan con respecto del ciudadano de a pie. Por lo tanto, aquella potestad disciplinaria se ejercerá únicamente sobre el personal vinculado a la Administración por una relación contractual, es decir, sobre los empleados públicos.

Hemos de entender que la potestad disciplinaria es una vertiente de la potestad sancionadora administrativa, por lo que su análisis requiere un estudio conjunto, puesto que no podría entenderse la primera sin la segunda. Cuando una conducta calificada de ilícita tiene lugar en el seno de la relación contractual que vincula al empleado público con la Administración, se ponen en marcha ambas potestades, sancionadora y disciplinaria, estableciendo la sanciones pertinentes que aquella conducta lleva aparejada. Este es el tema entorno al cual gira la idea principal del trabajo, las

---

<sup>1</sup> TOLOSA TRIBIÑO, C., *Suma de infracciones y sanciones en la Administración Local*, DAPP, Navarra, 2007, pág. 19.

consecuencias que se derivan de las conductas infractoras que se comenten dentro del funcionamiento de la propia Administración, particularmente en las llamadas relaciones de sujeción especial. Relaciones cuyo sometimiento con respecto a aquélla goza de una especial intensidad, lo que ha motivado una minoración de determinados derechos fundamentales, afectando a los principio de legalidad, tipicidad, y de *Non bis ídem*. Sobretudo en este último se aprecia una marcada diferencia en su aplicación a las relaciones de sujeción general con respecto a las relaciones de carácter especial. La cuestión es si está justificado.

Con la potestad disciplinaria se trata de mantener una ética que guíe el ejercicio de la Función Pública, ética que exige a los empleados de las Administraciones Públicas desempeñar sus tareas con la diligencia consustancial al servicio, velando por los intereses generales y la buena marcha del mismo con arreglo a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico<sup>2</sup>, actuando siempre bajo los principios de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres. Estos constituyen los principios que inspiran el código de conducta de los empleados públicos<sup>3</sup>.

La Constitución Española (en adelante CE) regula la potestad sancionadora administrativa en su artículo 25.1 y en el 103.3 se recogen las características del régimen funcionarial, velando por la protección de los intereses de orden general. La CE no es el único texto normativo que regula dicha potestad. A lo largo de este trabajo estudiaremos la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), que dedica a regular esta materia su Título IX, así como la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), en donde se establece la primera regulación general en materia de deberes básicos de los funcionarios públicos.

## **II. Potestad sancionadora**

### **A. Evolución histórica**

#### **a) Situación preconstitucional**

La potestad sancionadora de la Administración es tan antigua como ésta misma, y ha existido siempre. Así lo recuerda ALEJANDRO NIETO<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> STSJ 257/1999, de 17 de marzo.

<sup>3</sup> IVARS RUIZ, J., *Responsabilidad Disciplinaria de los empleados públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pág. 28.

<sup>4</sup> NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, 1993, pág. 20.

En sus inicios, se disponía sin ningún tipo de consideración que las sanciones impuestas por la Administración lo eran en el ejercicio de una potestad de Policía, puesto que en el Siglo XVIII la Policía se identificaba con la Administración. Esta potestad les permitía exigir multa y penas privativas de libertad – hasta cierto límite – sin acudir a ningún Juez ni Tribunal, y dicha potestad quedaba en manos de los Alcaldes. La Administración quedaba reducida básicamente a la actuación de los Alcaldes. Se entiende entonces el por qué la gran mayoría de las infracciones y sanciones en esta época aparecen tipificadas en Ordenanzas que eran creadas por cada Ayuntamiento. Una vez que se constataba la comisión de una infracción en los Reglamentos Generales y Locales, era el Alcalde el encargado de sancionar sobretodo a través de la imposición de multas, llevando a cabo funciones judiciales, hasta una cierta cuantía, a partir de la cual se requería la intervención de un Juez. Curiosa es en esta época la figura del Alcalde pues abordaba tanto el ámbito ejecutivo como el judicial<sup>5</sup>.

Gracias a la aparición de los sucesivos Códigos Penales (entre ellos el Código Penal de 1850) se establecieron los límites a las Ordenanzas establecidas por los Ayuntamientos, y es aquí donde se aprecia un mayor intervencionismo de los Jueces y Tribunales, sancionando aquellas faltas tipificadas en el Código Penal<sup>6</sup>.

Esto pone de manifiesto la imprecisión en el otorgamiento de funciones y competencias entre los órganos del poder ejecutivo y del judicial en esta época.

A partir del constitucionalismo, en el siglo XIX, el desprestigio ideológico de la Policía arrastró también el desprestigio del poder sancionador ejercido por la Administración, quedando entonces el *ius puniendi* del Estado bajo la tutela de los Jueces y Tribunales de manera exclusiva. Además, con el Estado Constitucional se reforzó el principio de la separación de poderes heredado de la Revolución Francesa, quedando en manos de los Tribunales toda potestad punitiva que anteriormente había tenido el poder ejecutivo. Aunque esto no fue tan exhaustivo como podríamos llegar a pensar ya que algunos órganos administrativos, como los Alcaldes, continuaron manteniendo determinadas funciones que precedentemente se les había reconocido, y cuyo origen se remontaba al Antiguo Régimen.

En el transcurso del siglo XX las facultades punitivas fueron evolucionando al tiempo que lo hacía la Administración, que volvió a ostentar poco a poco potestades en materia

---

<sup>5</sup> NIETO, A., *Derecho Administrativo... Ob. Cit.*, págs.45 – 61.

<sup>6</sup> IBÍDEM.

sancionadora<sup>7</sup>. Durante el Régimen franquista se afianzaron las excepciones al sistema judicialista. Es en esta época cuando surge un inmenso número de normas que preveían infracciones y sanciones en el orden público, cuya imposición se efectúa por los órganos administrativos con competencia en la materia<sup>8</sup>.

Actualmente nadie niega la evidente presencia de la potestad sancionadora administrativa que, junto con la potestad penal de los Tribunales, forma parte del *ius puniendi* del Estado. Esta relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Penal se debe a que, en este ámbito, el primero siempre se ha nutrido del segundo, y no del Derecho Público Estatal, al que le compete la salvaguarda de los intereses generales y colectivos, en lugar de hacer valer los derechos del inculpado, que es de lo que trata el Derecho Penal, y lo que interesa al Derecho Administrativo Sancionador. Y no debe entenderse de la literalidad de lo manifestado anteriormente que el Derecho Administrativo sea un Derecho dependiente del Derecho Penal, sino todo lo contrario. El primero está perfectamente capacitado para crear un sistema propio, lo que ocurre es que en ocasiones se acude, por motivos de urgencia, a técnicas garantistas del Derecho Penal, siempre con las matizaciones necesarias<sup>9</sup>.

#### b) Constitución de 1978

Es gracias a este Texto normativo cuando la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas adquiere la legitimidad y reconocimiento de la que es merecedora para acabar con cualquier duda acerca de la posibilidad reconocida al poder ejecutivo para imponer sanciones como consecuencia de una conducta ilegal.

El principal cometido de la Constitución era romper los lazos con el sistema que le precedía, el Franquismo, donde se abusó hasta límites insospechados de esta potestad, otorgando vía libre a la Administración para poder sancionar aquellas conductas consideradas lesivas del orden público.

De esta forma se reconoce a través de nuestra norma fundamental el poder que ostenta la Administración en materia sancionadora, concretamente en su artículo 25, que establece el principio de legalidad en materia punitiva tanto del ámbito penal como del administrativo: “*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”. De este artículo se

---

<sup>7</sup> ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pág. 394-397.

<sup>8</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 2009, págs. 380-384.

<sup>9</sup> NIETO, A., *Derecho Administrativo... Ob. Cit.*, págs.19-21.

desgrana, como estudiaremos más adelante, el principio de reserva de Ley, por medio del cual tanto las conductas ilícitas como las sanciones aparejadas a las mismas deben regularse mediante una norma de rango legal. En una primera aproximación podríamos cuestionarnos si lo que hace el legislativo es limitar la actuación administrativa a una simple ejecución de la normativa, como tradicionalmente ha hecho, que no a una aplicación y desarrollo de la potestad sancionadora administrativa con todas sus consecuencias<sup>10</sup>. Sin embargo, una vez abordado el tema nos damos cuenta de la necesaria participación de los poderes públicos a la hora de regular determinadas cuestiones apoyándose en la técnica de la reglamentación, sobretodo por la inmediatez con que suele actuar este órgano, no olvidando obviamente el carácter dependiente de este último a la Ley<sup>11</sup>, prohibiéndose en todo caso una regulación independiente y no claramente subordinada a la misma<sup>12</sup>. Y es que, efectivamente, una cosa es que esa potestad sancionadora se acepte por ser inevitable, y otra que esta potestad deba tener unos límites tales de un Estado de Derecho.

Y he aquí otra de las grandes cuestiones que ha levantado demasiado polvareda entorno a la potestad sancionadora de la Administración. Se trata de su aparente incompatibilidad con el principio de separación de poderes. La Teoría de la división de poderes, desarrollada inicialmente por Montesquieu en el siglo XVII, característica de todo Estado de Derecho, dejaba inicialmente reservado a los Tribunales de Justicia la potestad punitiva del Estado de manera exclusiva, sin permitir mediación alguna por parte del poder ejecutivo, al que se le encomendaba la ejecución y aplicación de las normas propuestas por el legislador.

Actualmente este principio no se ejecuta en su integridad y de manera tan taxativa, sino que se aplica con ciertos matices. Así pues, las Administraciones Públicas tienen reconocidas determinadas potestades en materia sancionadora y que guardan suficientes similitudes con las impuestas por el poder judicial como es el caso de las multas, la

---

<sup>10</sup> TRAYTER, J.M., *Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

<sup>11</sup> En esta misma línea sobre la potestad sancionadora reconocida a la Administración en el Texto Constitucional, aunque sí es cierto que no de forma tan evidente como el artículo 25.1 de la CE, cabe hacer mención al artículo 103 de la CE, que establece el sometimiento de los órganos administrativos a la Ley: 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; así como al artículo 106 según el cual toda actuación administrativa que implique sancionar quedará sujeta a la ulterior revisión de la misma por los Tribunales de Justicia: Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

<sup>12</sup> STC 83/1984, de 24 de julio, F.J. Cuarto.



suspensión de funciones o pérdida de la carrera profesional, privación de permisos, etc. Incluso en ocasiones se desdibuja la fina línea que separa a ambos poderes, llegando a imponer la Administración multas o sanciones de otra naturaleza mucho más cuantiosas y graves que las establecidas por los Tribunales<sup>13</sup>. A modo de ejemplo, y refiriéndonos al ámbito disciplinario, está la sanción de separación del servicio a perpetuidad, o el traslado con cambio de residencia, quedando incluso invalidado un derecho fundamental reconocido a toda persona, con independencia de su condición o no de funcionario, regulado en el artículo 19 de la CE, que establece la libertad de los españoles para elegir libremente su lugar de residencia.

Potestades que han quedado legitimadas tras la Constitución de 1978, en concreto en su artículo 25.1 al hablar de “*infracciones administrativas*”, y en el 25.3 que al disponer: “*La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad*”, a sensu contrario está reconociendo que sí puede imponer otro tipo de sanciones, pero siempre bajo el control de los Tribunales<sup>14</sup>.

Debemos entender que no se trata de obtener una concentración del poder sancionatorio en manos de la Administración Pública ni por ende de los Tribunales, sino que lo que se busca es partir de una colaboración entre los tres poderes que rigen en el Estado de Derecho Español – legislativo, ejecutivo y judicial – en el que el papel del ejecutivo es restar labor a la Administración de Justicia, y de esta forma lo ha reflejado el TC en su Sentencia de 3 de octubre de 1983 en la que defiende la conveniencia de no recargar las actividades de los Tribunales como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, garantizando con ello una mayor eficacia del aparato represivo, así como la necesidad de una mayor intermediación del poder judicial a la hora de atender los hechos que se cometan en contra del ordenamiento jurídico.

Con base a lo expuesto entiendo que no existe una vulneración sin más de los principios que inspiran la separación de poderes, esa separación sigue latente y caracterizando el Estado de Derecho Español. Cada uno de los poderes conoce perfectamente cuáles son sus funciones y su papel en la sociedad, no es más que se hace necesaria esa colaboración para atender a la demanda de los ciudadanos de una mayor agilidad de los órganos administrativos en su conjunto. Y es por eso que para garantizar esa demarcación del cometido de cada uno de los poderes se establecen unos límites para el

---

<sup>13</sup> ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho... Ob. Cit.*, págs. 393 y 394.

<sup>14</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I, Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 2010, págs. 441 y 442.

control de la actuación administrativa recogidos, tal y como ya hemos dicho, en el apartado tercero del artículo 25 de la CE (prohibición de imponer penas privativas de libertad), límites que se transforman en derechos subjetivos de los ciudadanos y que resultan vinculantes para todos los poderes públicos.

La licitud de la potestad sancionadora se apoya igualmente en otro precepto, concretamente el 45.3 de la CE, en materia de medio ambiente, que prevé la imposición de sanciones administrativas para aquellos que incurran en una violación de lo dispuesto en el mandato constitucional<sup>15</sup>.

Asimismo, la CE subordina el ejercicio de la potestad sancionadora al necesario cumplimiento de determinadas “garantías procesales”, entre ellas el derecho a la tutela judicial efectiva establecido por el artículo 24, aplicables al procedimiento sancionador administrativo, o el derecho de defensa consagrado en el apartado segundo del citado precepto.

En definitiva, ese reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración es una pieza más del puzzle que rige hoy en la Europa Continental – salvo Francia que aún cuenta con Tribunales específicos para las sanciones administrativas – y los principales fundamentos de ello se amparan en razones organizativas internas y en la necesidad de actuar con la mayor flexibilidad y brevedad posibles.

c) Estudio de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

El germen de esta ley lo encontramos en la necesidad de adaptar la normativa de las Administraciones Públicas a los principios constitucionales, para garantizar una actuación común en el funcionamiento de las distintas Administraciones, con el propósito de asegurar una aplicación real y efectiva de los derechos constitucionales de los individuos, tal y como establece la Exposición de Motivos de la LRJYPAC<sup>16</sup>.

La aparición de esta ley suscitó también la de conocidos detractores, entre ellos ALEJANDRO NIETO, a cuyo parecer con la aprobación de esta Ley se ha escogido la fórmula del “parcheado” en lugar de establecer un texto definitivo en materia sancionadora, terminando por calificar este texto normativo de raquítrico<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo... Ob. Cit.*, pág. 454.

<sup>16</sup> Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, apartado primero.

<sup>17</sup> NIETO, A., *Derecho Administrativo... Ob. Cit.*, pág. 15.

La potestad sancionadora de la Administración encuentra su regulación concretamente en el Título IX de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC). Este Título viene a otorgar fuerza de ley a la jurisprudencia del TC acerca de esta materia, condensando en él una mayor seguridad jurídica y el establecimiento de unas bases sobre las que debe apoyarse el ulterior engranaje de normativa sobre la potestad sancionadora de la Administración<sup>18</sup>.

El Título que estudiamos contiene, por un lado, los principios que inspiran la potestad sancionadora y los derechos que de ellos se derivan para los ciudadanos y, de otro lado, los principios del procedimiento sancionador, que establecen las garantías y derechos en el desarrollo del procedimiento. Nos centraremos en este epígrafe en los principios de la potestad sancionadora.

Recordar que este intento de codificación de esos principios fundamentales tienen su punto de partida en el artículo 25 de la CE, anteriormente analizado<sup>19</sup>. Conviene señalar aquí, que de los principios contenidos en este nos centraremos en los de legalidad, tipicidad y *non bis in idem* por ser los que mayor repercusión han tenido en el ámbito de la potestad sancionadora disciplinaria.

El artículo 127.1 proyecta el principio de reserva de ley, en el que se exige la necesaria atribución de las potestades punitivas en una norma con rango de ley. Lo que quiere con ello el legislador, a mi entender, es evitar la concentración o el abuso de poder en manos del ejecutivo. Lo que hace este artículo es reconocer la existencia de este tipo de potestades a la Administración pero no determina expresamente en ningún momento los órganos que la tienen atribuida.

Para el ejercicio de esa potestad sancionadora se hace necesario cumplir con el requisito fundado en el artículo 127.2: *“El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”*, siendo necesaria por tanto, la existencia de una Ley previa o Reglamento que reconozca la atribución y ejercicio de la potestad sancionadora a los órganos de las Administraciones Públicas. En este precepto en concreto vemos que no media la reserva de ley, lo que parece entrar en contradicción con la rúbrica misma del artículo: *“Principio de legalidad”*, el cual no debe entenderse rigurosamente sino

---

<sup>18</sup> ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho... Ob. Cit.*, pág. 400.

<sup>19</sup> Exposición de Motivos Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, apartado primero.

permitiendo el margen de actuación que, como hemos visto, se le permite a la Administración por simple economía procedimental.

La mayor de las contradicciones la encontramos en el apartado tercero del artículo 127, respecto del que, a priori, podríamos cuestionarnos su constitucionalidad. Pero de ello nos ocuparemos en el apartado correspondiente a la potestad disciplinaria.

***B. Principios inspiradores. Especial referencia a los de legalidad, tipicidad y Non bis in idem:***

Como es sabido, el Derecho Penal y el Administrativo Sancionador han ido cogidos de la mano desde sus orígenes, y los artículos 24, 25 y 26 de la CE no son más que una corroboración de la identidad de naturaleza entre sanciones administrativas y penales, manifestaciones ambas de un único *ius puniendi* del Estado. Y de ahí que, tanto la doctrina penalista como el Tribunal Constitucional, hayan declarado reiteradamente la aplicación de los principios que rigen en el orden penal a las sanciones administrativas. En concreto destaca la STC 18/1981, de 8 de junio, en la que advertía que los principios inspiradores del derecho penal son de aplicación, aunque ciertos matices, al derecho administrativo sancionador. Matices obviamente a tener cuenta por la mayor gravedad de los ilícitos y sanciones penales, que protegen los bienes jurídicos más importantes, frente a las infracciones y sanciones administrativas, de menor relevancia.

Ahora bien, no entendamos que serán de aplicación al Derecho Administrativo Sancionador todos los principios del Derecho Penal, ni mucho menos las normas de este último, puesto que sólo serán aplicables determinados principios del orden penalista<sup>20</sup>. La jurisprudencia, al igual que ha reiterado la subordinación de los principios del orden penal al administrativo sancionador, también se ha encargado de defender la autonomía que existe entre ambos derechos, es decir, una cosa afirmar que determinados principios se extrapolen de un derecho a otro, y cosa bien distinta es manifestar la dependencia del Derecho Administrativo sancionador con respecto al Derecho Penal.

Como la existencia de una potestad sancionadora en manos del poder público supone una intromisión en el ámbito del poder judicial, se entiende entonces que sea necesaria la aplicación de los principios del Derecho Penal al Administrativo, garantizando con ello los principios que proclama el Estado de Derecho<sup>21</sup>.

a) Principio de legalidad

---

<sup>20</sup> NIETO, A., *Derecho Administrativo... Ob. Cit.*, págs. 143-151.

<sup>21</sup> TRAYTER, J.M., *Manual de Derecho Disciplinario... Ob. Cit.*, págs. 57-60.

El artículo 25.1 de la CE, que como veremos, hace especial referencia al principio de legalidad, no supuso el génesis de este principio, sino que se trata de una evolución histórica que encuentra su origen mucho más atrás.

El abuso de poder y la inseguridad jurídica existente en el siglo XVIII fueron los detonantes para la aparición, de la mano de Montesquieu y Rousseau, de la Teoría de la separación de poderes, en la que encuentra cabida el principio de legalidad. Es en aquel momento cuando se establece que sólo las Leyes emanadas del Parlamento, fruto de la voluntad popular, deben constituir el único medio para la determinación de los delitos y las penas. Se inicia así un proceso de reconocimiento del principio de legalidad en todas las Constituciones y Códigos Penales en los comienzos del siglo XIX.

En España, sin ir más lejos, podemos encontrar durante la dictadura franquista varios ejemplos del mecanismo de la reserva de Ley. El que más nos interesa en el desarrollo de este trabajo es el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, que prohibía tajantemente a los Reglamentos y demás disposiciones de carácter administrativo imponer penas de ningún tipo, salvo en los casos en que una ley lo autorice<sup>22</sup>.

Como ya hemos dicho al introducir este epígrafe, el principio de legalidad lo encontramos en el artículo 25.1 de nuestra CE, que dispone lo siguiente: *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*. Reconoce con ello la CE un mismo principio de legalidad tanto para las sanciones administrativas como para las penales, lo que permitió al TC defender que los principios del Derecho Penal eran de aplicación al Derecho Administrativo sancionador.

Esta redacción definitiva del precepto fue fruto de un estrepitoso debate en el seno parlamentario en la redacción del mismo al entrenchocar fundamentalmente dos posturas distintas: de un lado se pretendía la constitucionalización de la potestad sancionadora, y por otro lado, la intención de establecer una rigurosa reserva legal en el marco de las sanciones administrativas. Se abogó finalmente por una fórmula neutra al hacer referencia el artículo a la “legislación vigente”, dejando abierta entonces la puerta a la actuación reglamentaria que al igual que la ley, forma parte de la legislación de nuestro

---

<sup>22</sup> NIETO, A., *Derecho Administrativo... Ob. Cit.*, págs. 180-184.

país<sup>23</sup>. Sin embargo, Sentencias del TC, entre ellas la STC 26/1994, interpretan de forma rigurosa el término “legislación” y entiende que lo que se exige es la presencia de una Ley en sentido formal<sup>24</sup>.

De éste precepto se despliegan, asimismo, la regla *nullum crimen nulla poena sine lege* (ningún delito, ninguna pena sin previa Ley) que incorpora una doble garantía: una de orden material y otra de carácter formal. La primera de ellas se refiere a la necesidad de que la Ley recoja de forma clara las conductas infractoras y sus sanciones correspondientes, asegurando con ello el principio constitucional de seguridad jurídica a los ciudadanos (predeterminación normativa). La segunda, hace alusión a la exigencia de una norma de rango legal que regule la potestad sancionadora tanto en el orden penal como en el administrativo. En definitiva, lo que se recoge no es más que el principio de tipicidad y la reserva legal. Estas garantías se convierten en derechos subjetivos de los ciudadanos, derechos que son nada más y nada menos que derechos fundamentales que gozan de la máxima protección.

Este principio resulta favorecedor para la Administración del Estado pero no tanto para las Administraciones Locales, que no tienen reconocida potestades legislativas, limitándose a ejecutar lo ya dispuesto en las normas, desprovistas pues de cualquier facultad para tipificar infracciones y las posibles sanciones a ellas aparejadas. Por eso se permitió cierto margen de actuación a la capacidad reglamentaria, convirtiéndose la reserva legal, una de las manifestaciones del principio de legalidad, en una categoría algo más flexible. Se permite la intervención del reglamento para desarrollar aspectos citados en la Ley, siempre que la subordinación a ésta sea total y absoluta<sup>25</sup>.

A lo largo de este trabajo hemos venido reiterando que los principios del Derecho Penal son de aplicación al Derecho Administrativo sancionador pero con ciertos matices y, como no iba a ser menos, el principio de legalidad también es aplicado teniendo en cuenta ciertas particularidades en determinadas situaciones en las que se dan una “relajación” o minoración de este principio. El TC se ha encargado de enumerar esas situaciones en su sentencia de 29 de marzo de 1990 y son las siguientes:

1. Las normas sancionadoras preconstitucionales: en las que no es lícito exigir la reserva legal de forma retroactiva para aquellas disposiciones anteriores a la

---

<sup>23</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., *La reserva de Ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional*, R.A.P, Núm. 166, Madrid, 2005, pág. 170.

<sup>24</sup> STC 26/1994, F.J. Cuarto.

<sup>25</sup> ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho... Ob. Cit.*, págs. 397 y 398.

Constitución, donde aún no se había legitimado el principio de legalidad. En este sentido, el artículo 25.1 no ilegitima los reglamentos sancionadores anteriores a la Constitución, pero en cambio, no permite la pervivencia de las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria del poder ejecutivo<sup>26</sup>. Y de esta manera lo ha venido confirmando la doctrina contenida en las SSTs de 8 de abril de 1981, de 7 de mayo de 1981, de 17 de marzo de 1989, 14 de diciembre de 1989, entre otras.

2. Remisión de la norma legal a normas reglamentarias.
3. En las relaciones de sujeción especial: este apartado será objeto de estudio más adelante, concretamente en el Capítulo IV de este trabajo.

Por otra parte, con respecto a la reserva de Ley, ésta supone una de las manifestaciones del principio de legalidad junto la tipicidad de las infracciones y sanciones, apartado que analizaremos a posteriori (el de tipicidad) y al que dedicaremos un análisis más profundo por la relevancia que comporta. La reserva de Ley la encontramos en el artículo 127.1 de la LRJPAC, que dispone: “*La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, [...]*”. A través de este precepto el legislador establece una reserva a favor de una Ley en sentido formal, y con ello no quiere referirse que de forma exclusiva sea la Ley la que regule esa potestad sancionadora, pues como veremos, en el artículo 129.3 se permite la colaboración reglamentaria, lo que quiere decir es que se exigirá como requisito indispensable la necesaria cobertura de una Ley para regular los aspectos esenciales de esa potestad, sí existiendo en este caso una reserva absoluta de Ley.

Como hemos dicho, esta reserva de Ley no se refiere rigurosamente a la exclusiva intervención de una Ley sin permitir actuación alguna a otras disposiciones, sino el hecho de que ésta regule los aspectos esenciales y básicos en una determinada materia y sobre esta fundamentación poder construir en su desarrollo otras normativas. Por eso se habla de una *reserva relativa de ley*<sup>27</sup>, pues permite la colaboración del Reglamento en la regulación del cuadro de infracciones y sanciones, a diferencia de lo que sucede con el Derecho Penal donde esa reserva de ley ha de ser absoluta<sup>28</sup>. La STS de 14 de

---

<sup>26</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., *La reserva de Ley en materia... Ob. Cit.*, págs. 182 – 184.

<sup>27</sup> STC 83/1984

<sup>28</sup> En la misma línea, la STS 218/2005, de 12 de septiembre: “[...] este Tribunal ha venido reconociendo una eficacia relativa o limitada a esta segunda garantía (la reserva de Ley), en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al poder reglamentario en la tipificación de ilícitos y sanciones

diciembre de 1989 advierte que la aplicación rígida y literal del principio de reserva de Ley tan sólo nos conduciría al más absoluto caos, cuando una determinada conducta no pueda ser corregida por la inexistencia de una Ley en sentido formal que la regule.

Lo que no permite la jurisprudencia es una regulación independiente y no subordinada a la ley (STC 42/1987), exigiéndose por tanto, la indispensable regulación en la Ley de los elementos esenciales de las infracciones así como límites de las sanciones a imponer. La Ley deberá definir con claridad la conducta antijurídica para poder luego permitir la intervención del Reglamento en desarrollo de la ley<sup>29</sup>

#### b) Principio de tipicidad

Aparece claramente recogido en el artículo 129 de la Ley 30/1992. Concretamente en su apartado primero se establece la exigencia de ser la Ley la que en un primer momento determine cuáles son las infracciones al ordenamiento: *“Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”*. Y posteriormente acepta la intervención del Reglamento para desarrollar el cuadro de infracciones que fija la Ley, lo que no significa que éste pueda crear nuevas infracciones o imponer nuevas sanciones, tarea que queda reservada al ámbito de actuación de la Ley<sup>30</sup>.

Como ya apuntábamos en el epígrafe anterior sobre el principio de legalidad, esta reserva de Ley si se entiende que puede llegar a afectar a la potestad de la Administración general para la tipificación de infracciones y sanciones en una norma con rango de Ley, no es difícil deducir que esta exigencia supone mayores trabas para la Administración Local. Ésta, al encontrarse desprovista de toda potestad legislativa, esa reserva de Ley se encuentra sujeta a mayores límites derivados del artículo 25.1 de la CE: en cuanto a la tipificación de infracciones, será la Ley la que deba fijar los criterios mínimos que regulen la actuación de los Ayuntamientos en esta materia; y en lo que respecta a la regulación de las sanciones, la Ley, sea autonómica o estatal, deberá predeterminar los tipos de sanciones que podrá establecer la Administración Local.

---

*administrativas, por razones que atañen en lo esencial al modelo constitucional de distribución de potestades públicas, y al carácter en cierto modo insuprimible, de la potestad reglamentaria en ciertas materias [...]”*. Sentencia que también ratificó la STS de 17 de marzo de 2009.

<sup>29</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., *La Reserva de Ley en materia ... Ob. Cit.*, págs. 175 y 176.

<sup>30</sup> IBÍDEM, pág. 180.



Recordemos que la doctrina de nuestro TC ha mantenido que el artículo 25.1 CE tiene una doble garantía: una formal y otra material. Esta última se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes a las mismas. De esto se deriva la imperiosa necesidad de que la norma que contenga las infracciones y las sanciones asociadas a las mismas describa de forma clara, expresa e inequívoca las conductas sancionables y el contenido material de las infracciones, así como la correlación entre unas y otras; con el objetivo de reducir al máximo la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio del poder sancionador que le es propio. Esto no significa, que siempre que se respete la reserva de ley, por vía reglamentaria no puedan establecerse especificaciones a las infracciones previstas por una Ley formal, con el fin de llegar a una correcta identificación de las conductas y las sanciones a ellas aplicables<sup>31</sup>.

Asimismo, no toda actuación que resulte contraria al ordenamiento jurídico es susceptible de ser sancionada, sino acorde con este principio solo se sancionará aquella que venga tipificada en una Ley formal como infracción.

Identificamos este principio en el artículo 129 de la LRJPAC, en cuyo apartado primero se establece una graduación de las sanciones en leves, graves y muy graves, y el apartado segundo del mismo precepto determina la delimitación de las infracciones en la Ley: *“Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”*. Esta última matización (*“[...] que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”*), lleva consigo la exigencia de *lex certa* – la ley debe describir un supuesto de hecho perfectamente determinado – lo que implica a su vez la exigencia al legislador para que éste regule la graduación de las sanciones a imponer, de manera que ante una conducta ilícita se pueda determinar con suficiente certeza el tipo y el grado de la sanción correspondiente<sup>32</sup>. Y, finalmente, el apartado 3 de este mismo precepto reconoce la colaboración del reglamento siempre que se cumplan con las limitaciones a esta intromisión del poder ejecutivo que ya hemos comentado anteriormente, como es la prohibición de regular nuevas infracciones o sanciones sin el sometimiento pleno a la Ley: *“Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las*

---

<sup>31</sup> GAMERO CASADO, E., Y FERNANDEZ RAMOS, S., Derecho Administrativo para estudios no jurídicos, Tecnos, Madrid, 2012 (tema publicado en CD adjunto al manual), pág. 8.

<sup>32</sup> JALVO, B.M., *El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Lex Nova, Valladolid, 1999, págs. 146 y 147.

*infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.*

Por otra parte, esa exigencia de *lex certa*, lleva consigo la necesidad de que los delitos se describan de forma clara y precisa, sin dar lugar a confusiones innecesarias. Por ello, y para garantizar una mayor seguridad jurídica al ciudadano se establece la exigencia al legislador de regular con exhaustividad tanto las infracciones como las sanciones, así como la relación existente entre ellas, y la graduación a las sanciones que van a ser impuestas. Para ello el legislador deberá hacer uso de conceptos jurídicos que, como hemos dicho, nos ayuden a predecir con total exactitud las conductas que resultan infractoras y sus sanciones, garantizando la máxima seguridad jurídica posible al ciudadano, y sirva esto de guía a la conducta del mismo sabiendo éste en todo momento a qué atenerse.

Sin embargo, por la naturaleza misma del Derecho Administrativo, y por la inmensidad de las infracciones que en este ámbito pueden cometerse, resulta imposible aspirar a la perfecta regulación de todos los tipos e infracciones, pues si así fuera muchas de ellas quedarían en el camino<sup>33</sup>.

El uso de este tipo de conceptos no vulnera las exigencias del principio de tipicidad siempre que de ellos puedan concretarse, con suficiente seguridad, los tipos de infracciones y sanciones, en base a criterios lógicos, técnicos o de experiencia<sup>34</sup>. Lo que no se permite es la utilización de conceptos tan abiertos que sólo conduzcan a la ambigüedad y el desconcierto a la hora de encuadrar una conducta en el cuadro de infracciones y sanciones, dejando expuesta tal concreción a la decisión arbitraria de los Jueces, y peor aún llevándonos al precipicio de una total inseguridad jurídica ciudadana<sup>35</sup>.

Asimismo, trataremos también esta disyuntiva en el epígrafe de la potestad disciplinaria de la Administración, pues es en este ámbito en el que con mayor frecuencia se observa la presencia de conceptos jurídicos indeterminados.

#### c) Principio de non bis in ídem

---

<sup>33</sup> PEMÁN GAVÍN, I., *El sistema sancionador español (Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas)*, Cedecs, Barcelona, 2000, pág. 564.

<sup>34</sup> STS 151/1997, de 29 de septiembre, STC 218/2005, de 12 de septiembre, entre otras.

<sup>35</sup> JALVO, B.M., *El Régimen disciplinario... Ob. Cit.*, págs. 153 - 155.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se admitía la posibilidad de que una misma conducta pudiera estar sujeta a más de una sanción.

Con la Constitución se legitimó entonces el principio de *Non Bis in ídem* (“no dos veces por los mismo”) el cual se basa fundamentalmente en la prohibición de sancionar doblemente un determinado comportamiento, así como la prohibición de un doble enjuiciamiento ante la identidad de hechos .

Este principio guarda una estrecha relación con el *ius puniendi* del Estado, quedando entonces en manos tanto de los Tribunales Penales como de los órganos de la Administración; hecho que viene avalado por una larga actuación jurisprudencial, donde cabe subrayar la Sentencia 188/2005 de nuestro TC: “[...] en la medida en que el *ius puniendi* aparece compartido en nuestro país entre los órganos judiciales penales y la Administración, el principio *non bis in ídem* opera, tanto en su vertiente sustantiva como en la procesal, para regir las relaciones entre el ordenamiento penal y el Derecho Administrativo sancionador [...]”.

Por lo tanto, la jurisprudencia ha venido entendiendo que el principio de *Non bis in ídem* se consagra de forma implícita en el artículo 25.1 de la CE<sup>36</sup>, algo lógico si entendemos que este principio se deriva del principio de legalidad<sup>37</sup>. Se convierte entonces este principio en un derecho fundamental que goza de las mayores garantías. Sin embargo, sí que encontramos su regulación expresa en textos de origen internacional como puede ser el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos<sup>38</sup>, el artículo 4.1 del Protocolo Adicional número 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>39</sup>, así como en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>40</sup>.

En cualquier caso, nuestro legislador sí ha consagrado la garantía *Non bis in ídem* a través de aquellas normas que se ocupan de la potestad sancionadora. Encontramos pues este principio en el artículo 133 de la LRJYPAC sobre la concurrencia de sanciones, según el cual un mismo hecho no podrá ser objeto de condena penal y administrativa:

---

<sup>36</sup> STC 2/1981, de 30 de enero.

<sup>37</sup> STC 177/1999, de 11 de noviembre.

<sup>38</sup> Artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos: ““nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual ya haya sido condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país”.

<sup>39</sup> Artículo 4.1 del Protocolo adicional número 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: “nadie podrá ser procesado o castigado penalmente por las jurisdicciones del mismo Estado por una infracción por la que hubiera sido absuelto o condenado por sentencia firme conforme a la Ley y al procedimiento penal de ese Estado”.

<sup>40</sup> Artículo 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “Derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito [...]”.

*“No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”*<sup>41</sup>. Una conducta puede ser sancionable en el plano administrativo, pero si existe una sentencia penal condenatoria sobre esa misma conducta no se podría plantear entonces la responsabilidad administrativa, pues incurriríamos en duplicidad de sanciones e infracciones<sup>42</sup>.

Esa alusión a los “fundamentos” hace referencia a los bienes jurídicos que cada norma intenta proteger, de manera que si un mismo hecho resulta lesivo de dos bienes jurídicos distintos es susceptible de un doble castigo<sup>43</sup>. Y así lo ha hecho saber el TC en su sentencia 234/1991, en la que manifiesta lo siguiente: *“para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección”*.

Con respecto a la duplicidad de procedimiento, administrativo y penal, la jurisprudencia se ha inclinado claramente por la prevalencia del segundo. Prevalencia que no admite discusión alguna cuando se trata de un órgano de la administración el que ha impuesto la sanción, pues claramente los Tribunales gozan de una situación de supremacía, pero que si suscita polémicas cuando la sanción es revisada por un Tribunal de la jurisdicción contencioso – administrativa. En palabras de ALEJANDRO NIETO: *“la regla del non bis in ídem impide la doble sanción por los mismos hechos, pero intrínsecamente nada dice sobre prioridades”*. Para evitar estos problemas los Tribunales deberán seguir un criterio de cronología, es decir, el primero que haya conocido del caso es que continuará conociendo el mismo<sup>44</sup>.

### **III. La potestad disciplinaria de la Administración**

#### **A. Antecedentes históricos**

Con la aparición del Estado Constitucional a comienzos del siglo XIX, los funcionarios públicos se vinculaban con los diferentes partidos políticos, de forma que cuando dominaba uno de ellos, los funcionarios “afiliados” a los mismos permanecían en el

---

<sup>41</sup> En la misma línea actúa la STC 2/1981 de 30 de enero.

<sup>42</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *La Garantía Non bis in ídem y el procedimiento administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, 2008, págs. 19 y 20.

<sup>43</sup> ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho... Ob. Cit.*, págs.406 y 407.

<sup>44</sup> NIETO, A., *Derecho Administrativo... Ob. Cit.*, págs. 345 – 370.

cargo, cargo que se esfumaba junto con la pérdida del poder por parte de aquel partido político. Este sistema conocía el nombre de “cesantías”<sup>45</sup>.

Es en esta época cuando aparecen los primeros Estatutos con el fin de asentar unas bases en la regulación de la carrera de los empleados públicos. Si bien estos primeros pasos en la regularización del empleo público se centraban en aspectos como los derechos, deberes, ascenso y clasificación de los funcionarios. El primero en regular estos aspectos fue el Estatuto para la Función Pública de Bravo Murillo, aprobado por Real Decreto el 18 de junio de 1852. Éste, establecía un conjunto de bases para el ascenso y el ingreso en la Administración, estableciendo el mérito como el criterio a tener en cuenta en el acceso a la función pública, pero a pesar de eso no se tuvo en cuenta una regulación acerca de la inamovilidad de los funcionarios. Asimismo, es entonces cuando se regulan algunas sanciones a imponer una vez se verificaba la comisión de una falta por un funcionario público como pueden ser la suspensión de empleo y sueldo, la traslación y separación del servicio, etc. Derogado el Estatuto de Bravo Murillo, se aprueba el Estatuto O'Donnell mediante Real Decreto de 4 de Marzo de 1866. Los principales puntos de actuación que este Estatuto lleva a cabo son fundamentalmente tres: su valiosa labor en las garantías de los empleados públicos una vez eran sometidos a un procedimiento administrativo sancionador, la tipificación de una serie de faltas, y el establecimiento de límites a la separación del servicio. Es entonces cuando se dan las primeras notas de la inamovilidad en los cargos públicos estableciendo que sólo se podrá separar del servicio a aquellos funcionarios que hubiesen accedido a la función pública sin haber realizado prueba alguna de mérito y capacidad, y cuando éstos no hayan estado vinculados a la Administración durante más de siete años<sup>46</sup>.

Sin embargo, no será hasta la aparición del Estatuto de Maura en 1918 cuando la separación de los funcionarios del servicio estuviera sujeta a una doble limitación como garantía del funcionario: la necesaria existencia de una causa justa, y la previa instrucción de un expediente administrativo, dando audiencia al funcionario afectado. El régimen funcional que se había implantado con este Estatuto se mantuvo hasta la aparición en el año 1964 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero, donde se regulan algunos aspectos del actual régimen disciplinario<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> TRAYTER, J.M., *Manual de Derecho Disciplinario... Ob. Cit.*, págs. 40 – 42.

<sup>46</sup> IBÍDEM, pág. 41.

<sup>47</sup> JALVO, B.M., *El Régimen Disciplinario... Ob. Cit.*, págs. 40 y 41.

Actualmente, el régimen disciplinario descansa entre diversos textos legales, siendo el principal La Constitución de 1978, concretamente en sus artículos 9 y 103. Y más aún éste último, en su apartado tercero, que establece determinadas pautas en cuanto al régimen funcional de los empleados públicos<sup>48</sup>. Es por eso que la potestad disciplinaria de la Administración forma parte de una manifestación más de la potestad sancionadora general que se le otorga a ésta en el ejercicio de sus funciones, por medio de la cual se sirve la Administración para velar por el buen funcionamiento interno, actuando en sentido similar a como lo haría un empresario privado, y asegurando con ello la aplicación de principios constitucionales como el de eficacia, imparcialidad, etc. Igualmente, encontramos su regulación general en el Título VII del EBEP, que como tan sólo tipifica las faltas muy graves necesitamos acudir a las Leyes de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas para el resto de faltas, y en el caso del personal laboral acudiremos a la legislación laboral y a los convenios colectivos<sup>49</sup>.

#### ***B. El EBEP (Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público)***

En cuanto a los antecedentes históricos de esta norma, cabe decir que el régimen disciplinario vigente antes de la entrada en vigor del EBEP se caracterizaba principalmente por su dualidad en cuanto se diferenciaba un régimen disciplinario para el personal funcionario y otro para el personal laboral. La regulación normativa de ese régimen disciplinario funcional venía contenida hasta entonces en el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la LFCE (Arts. 87 a 93); el artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública; y el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado (en adelante RRD). Sin embargo, el régimen jurídico del derecho disciplinario del personal laboral se hallaba regulado en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y en los convenios colectivos específicos<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Artículo 103.3 CE: “La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>49</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 2008, pág. 303.

<sup>50</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., *El Estatuto Básico del Empleado Público – Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Comares, Granada, 2008.

Con el fin de unificar esos regímenes especiales que conviven dentro de una misma administración y acabar con la inseguridad que ello provocaba entró en vigor la Ley 7/2007 (EBEP), que tiene por objeto principal establecer las bases que van a regir el desempeño del cargo de los empleados públicos, con independencia del carácter de la relación jurídica que les une a la Administración. Tempranamente nuestro TC en sus Sentencias 32/1981 y 1/1982 defendía la necesidad de crear un denominador común en la normativa a aplicar con la posibilidad de que posteriormente cada Comunidad Autónoma pudiese establecer las peculiaridades que mas le convengan<sup>51</sup>. Y esta necesidad alcanzó su máximo exponente con el EBEP, que en su Exposición de Motivos señala la necesidad que existía en nuestra sociedad por una legislación de carácter general aplicable a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, erradicando las distinciones sustanciales hasta ahora existentes entre ellos. Damos cuenta de esa finalidad de EBEP en materia sancionadora en su artículo 93.1 donde establece que tanto el personal funcionario como el laboral quedarán sometidos al régimen disciplinario del Título VII.

Pese a ello, nos preguntamos si realmente ha conseguido el EBEP su propuesta de unificación de los diferentes regímenes en materia disciplinaria. Esta pretensión se ha visto impedida por las numerosas remisiones a la legislación laboral que contiene su Título VII. Y podemos observarlo de manera concisa en su artículo 93, que tras establecer un mismo régimen disciplinario para el personal funcionario y el laboral en su apartado primero, en el apartado cuarto del mismo artículo añade: *“El régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente Título, por la legislación laboral”*. Más adelante, en el artículo 94 en su apartado 2 volvemos a dar cuenta de la pervivencia de la dualidad de regímenes al afirmar que la potestad disciplinaria con respecto al personal laboral se regirá por lo dispuesto en los convenios colectivos. Este último inciso además de romper con las intenciones de unificación del Estatuto supone igualmente una excepción al principio de reserva de ley al permitir la aplicación de los convenios colectivos en la regulación de las faltas y sanciones del personal laboral. Otra muestra de ello es el artículo 95.2.p) del Estatuto,

---

<sup>51</sup> *“Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada [...] es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia. [...].*

según el cual también se reconocerán como faltas muy graves las establecidas por los convenios colectivos para el personal laboral. En este sentido, DIEGO CÁMARA afirma que al no suprimirse con carácter general la diversidad de regímenes jurídicos aplicables a los empleados públicos, continúa manteniéndose la dualidad de jurisdicciones competentes (la contencioso administrativa y la social) para conocer de las impugnaciones contra las sanciones impuesta por unos mismos hechos, con las consecuencias que de ello se derivan, que trascienden los aspectos puramente formales o procesales (diferentes plazos de tramitación y resolución de unos y otros procesos) para proyectarse incluso sobre el fondo del asunto, pues son, en efecto, distintos los principios y criterios que inspiran la actuación de una y otra jurisdicción<sup>52</sup>.

Ahora bien, también hemos de tener en cuenta que se trata de una legislación básica que tan sólo establece el mínimo común que respecto al empleo público debe ser igual en todo el Estado, permitiendo siempre un margen para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias de desarrollo. Cabe resaltar que hasta que no entren en vigor las leyes y reglamentos de desarrollo del EBEP continúa aplicándose el RRD así como la normativa aplicable al personal laboral - convenios colectivos y Estatuto de los Trabajadores-, siempre y cuando no contradigan lo dispuesto en el Estatuto (disposición final cuarta)<sup>53</sup>.

Es extraordinario el poder que el EBEP ha reconocido a las Comunidades Autónomas para la regulación de aspectos relacionados con sus funcionarios. La exposición de motivos del Estatuto señala que *“la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado”*, y en cuanto a lo que aquí interesa, es decir, el régimen disciplinario de los empleados públicos, el artículo 93.2 señala que: *“Los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el presente Título y en las normas que las Leyes de Función Pública dicten en desarrollo de este Estatuto”*. Remisión expresa a esas Leyes se realiza para tipificar las faltas graves (según lo dispuesto en el artículo 95.3), y las leves (artículo 95.4), cuya regulación se deja totalmente en manos de las Comunidades Autónomas. Pero, lo cierto es que aún no se ha llevado a cabo ese proceso de adaptación de las normas autonómicas a este Estatuto. Así por ejemplo, en el caso de Canarias, sigue estando

---

<sup>52</sup> CÁMARA DEL PORTILLO, D., *Régimen disciplinario de los empleados públicos*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 13.

<sup>53</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pág. 537.



vigente, en cuanto no se oponga al EBEP o este lo permita, la Ley 2/1987, de la Función Pública Canaria, que en sus artículos 58, 59 y 60 se tipifican las faltas muy graves, graves y leves, respectivamente. En la misma situación se encuentran Cantabria, Navarra, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Madrid, Extremadura, etc. Por el contrario, son muy pocas las que han procedido a su desarrollo. Así lo han hecho Castilla y la Mancha, mediante la aprobación de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla – La Mancha, o la Comunidad Valenciana con la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana<sup>54</sup>.

Distinta es la situación actual en que ha quedado el régimen disciplinario de los Funcionarios de la Administración General del Estado tras la entrada en vigor del EBEP. Recordemos que éste tan sólo tipifica las faltas muy graves, remitiendo a las Leyes de la Función Pública de las Comunidades Autónomas el encargo de la tipificación del resto de faltas, es decir, de las graves y las leves.

El Estado aún no ha aprobado la Ley de la Función Pública de su propio personal. Y tras la derogación del artículo 89 de la LFCE (Disposición Derogatoria única del EBEP) el RRD ha quedado sin cobertura legal. No olvidemos que el artículo 94.2 dispone que: *“La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios: a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos”*. ¿Supone esto la derogación de lo dispuesto en los artículos 6, 7 y 8 del RRD? Parece que sí, puesto que lo que pretende el Estatuto de 2007 es que la tipificación de las faltas graves y leves se realice, no a través del desarrollo reglamentario sino mediante una Ley en sentido formal. Observamos esta exigencia de Ley en el ámbito sancionador en numerosos preceptos del EBEP, así en el artículo 93.1, se reconoce la potestad que ostenta la Administración Autonómica para desarrollar mediante Ley lo dispuesto en el Estatuto<sup>55</sup>. En el mismo sentido, el artículo 95.3 establece: *“Las faltas graves serán establecidas por 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[...]”*. Por lo tanto, deducimos que

---

<sup>54</sup> SÁNCHEZ CASTILLO, M.M., MOLINA PRETEL, D., *El desarrollo legislativo del EBEP en las Comunidades autónomas*, Universidad del País Vasco, 2012, págs. 13–30. Disponible en: <http://www.bcongresos.com/congresos/gestor/ckfinder/userfiles/files/SAJGU/7%20DESARROLLO%20EBEP.pdf>

<sup>55</sup> Artículo 93.1 del EBEP: *“Los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el presente Título y en las normas que las Leyes de Función Pública dicten en desarrollo de este Estatuto”*.

lo que quiere con ello el legislador es evitar que sean los reglamentos los que incluyan la tipificación de las faltas graves y leves. Si esta interpretación es correcta, habría entonces un vacío legal en cuanto a la tipificación, en el ámbito del régimen disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, en cuanto a las infracciones graves y leves se refiere<sup>56</sup>. En sentido contrario, se había pronunciado con anterioridad la AN, que en su Sentencia de 30 de marzo de 2011, afirma que el RRD da respuesta a las exigencia de predeterminación normativa exigida por el artículo 95.3 del EBEP hasta que se dicten las Leyes de Función Pública a que hace referencia.

### ***C. Los principios de la potestad sancionadora en el Régimen disciplinario***

*“Las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual”*, artículo 127.3 de la LRJPAC. Aunque, en mi opinión, el legislador ha estado un poco desafortunado o no acertado en estas palabras, la jurisprudencia ha seguido entendiendo que los principios de la potestad sancionadora son aplicables al ámbito disciplinario de las Administraciones, teniendo en cuenta las matizaciones en la aplicación de esos principios en tanto que en el Derecho Penal se aplican en toda su extensión.

En una primera aproximación, podríamos tachar incluso de inconstitucional al precepto, según el cual, los principios de la potestad sancionadora no son de aplicación al régimen disciplinario de los empleados públicos. Nos cuestionamos aquí qué es lo que realmente quiso decir con ello el legislador.

En el Anteproyecto de Ley, tuvo lugar una diversidad de opiniones en el seno del Congreso, existiendo fundamentalmente dos posturas antagónicas. Una de ellas, resguardada por el Grupo Parlamentario Vasco y por el Grupo Parlamentario Popular, insistían en la eliminación absoluta del precepto, entendiendo que no puede existir una potestad disciplinaria fuera del poder sancionador de la Administración, hecho que explica la aplicación de las reglas que rigen en el derecho administrativo sancionador al derecho disciplinario. Otra de las posturas era tendente al mantenimiento del precepto. De esta manera, Fajardo Spínola, portavoz del Grupo Socialista, explica el por qué de esa apariencia de autonomía entre ambas potestades, aclarando la necesidad de atender a las peculiaridades propias del Derecho Disciplinario, defendiendo la necesidad de que sea una Ley la que regule de forma unitaria la potestad disciplinaria de la

---

<sup>56</sup> STSJ 370/2012, de la Comunidad Valenciana.

Administración<sup>57</sup>, tal y como lo hizo a posteriori (exactamente 15 años después) el EBEP.

Lo que definitivamente sí ha de quedar claro es que, la condición de funcionario, o el hecho de mantener una relación contractual con la Administración no implica el deterioro o debilitamiento de los derechos y garantías fundamentales reconocidas en nuestra Constitución<sup>58</sup>.

Sobre este asunto se ha pronunciado la doctrina apoyándose en la Teoría de las relaciones de especiales de sujeción para justificar la relajación de las garantías legales en los supuestos de esas relaciones especiales. Y es que va a resultar, y de hecho resulta difícil para la Administración ofrecer el mismo trato a los funcionarios, estudiantes, presos, etc., que aquellos ciudadanos sometidos a ésta por una relación de carácter general, que es lo que parece desprenderse de la literalidad del precepto<sup>59</sup>.

a) Principio de legalidad

Tal y como hemos venido diciendo, el artículo 25.1 de la CE recoge el principio de legalidad en el ámbito del Derecho sancionador, tanto del Penal como del Administrativo. Una de las manifestaciones de este principio lo constituye la reserva legal, según la cual se exige que las conductas ilícitas y las sanciones que a ellas les son aparejadas deben estar perfectamente establecidas en normas legales, aceptándose la colaboración reglamentaria siempre que ésta se subordine a las exigencias predeterminadas en el texto legal. En las sanciones de orden general esta regla rige con toda su virtualidad, pero no sucede lo mismo cuando estamos ante una sanción impuesta a un sujeto cuya relación con la Administración es calificada de “especial”.

En este tipo de situaciones la Administración ejerce su poder de autoordenación, velando por garantizar un funcionamiento dinámico que le hagan a su vez atender los mandatos emanados de la Constitución<sup>60</sup>. A diferencia de la potestad sancionadora de la Administración, que junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi* superior del Estado, la potestad disciplinaria obedece a esa necesidad de un correcto funcionamiento interno de los entes públicos que lleva a ejercer un control y garantizar una disciplina dentro de ella, y por eso se hace necesario una mayor intervención

---

<sup>57</sup> PEMÁN GAVÍN, J., *La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: Notas sobre su tramitación parlamentaria*, Revista de Administración Pública, Núm. 132, 1993, pág. 392 y 393.

<sup>58</sup> ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho... Ob. Cit.*, págs. 400 y 401.

<sup>59</sup> TRAYTER, J.M., *Manual de Derecho Disciplinario... Ob. Cit.*, págs. 49 a 60.

<sup>60</sup> Artículo 103.1 de la CE: “*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*”.

reglamentaria<sup>61</sup>, en tanto que en estos casos, la potestad disciplinaria de la Administración no forma parte del *ius puniendi* genérico del Estado, sino de esa capacidad de autoordenación del aparato administración, tal y como apuntábamos en líneas anteriores. Aunque incluso en estos casos “una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1 de la CE”<sup>62</sup>.

Esta intervención del Reglamento ha pasado por diferentes etapas y ha suscitado a su alrededor numerosas críticas al respecto. En un primer momento, el TC relativizaba la aplicación de los derechos fundamentales a los sujetos sometidos a una relación de sujeción especial, permitiendo que un reglamento, y sin previa habilitación legal, regulara la potestad disciplinaria que la Administración tenía respecto de aquellos<sup>63</sup>, lo que, a mi parecer, otorgaba un descabellado poder a ésta, y claramente iba en contra de todo derecho reconocido en la CE, entre ellos el ya analizado artículo 25.1<sup>64</sup>. Es en una segunda etapa cuando la jurisprudencia del TC corrige lo que se había venido reconociendo, declarando que el mero hecho de tratarse de una relación de sujeción especial no supone ningún agravante en el reconocimiento de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución a todos los ciudadanos, con independencia de su estatus jurídico<sup>65</sup>, como garantía de la seguridad jurídica de aquellos. Por tanto, se acepta y cada vez más, la colaboración del Reglamento, siempre que su subordinación a la Ley sea total. Ésta deberá sentar unas bases para permitir su posterior desarrollo, por lo que el Reglamento se ajustará a esas bases no pudiendo innovar en cuanto a la regulación de aspectos no predeterminados en la Ley. Actualmente la mayor parte de las infracciones y de las sanciones disciplinarias están recogidas en Reglamentos, entre ellos el RRD, que nos ofrece una minuciosa

---

<sup>61</sup> TRAYTER, J.M., *Manual de Derecho Disciplinario... Ob. Cit.*, págs. 131 y 132.

<sup>62</sup> STS 69/1989.

<sup>63</sup> En temprana Sentencia del TS, en concreto la STS de 18 de febrero de 1985, no solo se reconoce el poder a los Reglamentos para tipificar infracciones de este tipo de relaciones, sino que se otorgó incluso poder a instituciones como el Banco de España en esta tarea: “[...] en la relación con la Administración hay que distinguir la de los administrados en general y las de aquellas personas individuales o jurídicas que la doctrina califica de dominación, procedente de un vínculo como el de los funcionarios, el de los concesionarios de servicios u obras o de otra clase como ocurre precisamente con la relación de banqueros que han de inscribirse en un Registro especial sin cuya inscripción no pueden operar, inscripción que las somete a la inspección y vigilancia del Banco de España cuya actuación en este expediente está respaldada por la Administración al aceptar la propuesta de sanción, lo que pone de relieve que la infracción de instrucciones procedentes del Banco de España implica también una tipicidad para otras numerosas irregularidades”.

<sup>64</sup> STC 50/1983.

<sup>65</sup> STC 61/1990, de 2 de marzo.

descripción de las infracciones leves, graves y muy graves, así como las sanciones aplicables a las mismas.

Por estos motivos, aunque se admite, y cada vez más, la intervención del Reglamento en materia sancionadora, siempre debe existir una subordinación clara de éste respecto de la Ley, con independencia que nos encontremos ante una relación de sujeción especial o de sujeción general.

Este principio se viene a reconocer de forma expresa en el artículo 94.2. a) del actual EBEP: *“La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios: Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos”*. Esta última inclusión de los convenios colectivos en la tipificación de las faltas y las sanciones supone una rebajada aún mayor de las exigencias del principio de reserva de Ley.

#### a) Principio de tipicidad

Este principio es una de las manifestaciones del principio analizado anteriormente, el principio de legalidad. Las exigencias del mismo giran en torno a la demanda de una determinación de las infracciones y sanciones de tal forma que éstas puedan predecirse con suficiente grado de certeza. La Administración, ante una falta del código de conducta de los funcionarios lo que hace es encuadrar dicha conducta en el tipo preestablecido por la Ley. Esta acción se basa simplemente en la aplicación de lo dispuesto en las normas existentes, y no en la aplicación de ningún tipo de facultad discrecional, en tanto que toda su actuación administrativa se rige y está subordinada a las exigencias del Derecho.

Si cuando hacíamos referencia al principio de legalidad veíamos la necesidad de respetar los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente ante las llamadas relaciones de sujeción especial, la misma exigencia se impone respecto al de tipicidad, algo lógico puesto que este principio, tal y como ya hemos dicho es una manifestación del primero.

La reserva de Ley se establece en el EBEP para la tipificación de las faltas graves (artículo 95.3), y las leves (artículo 95.4), así como para las sanciones, que se encuentran reguladas en el artículo 96.1 apartado g.

Como podemos observar el legislador se ha preocupado de ajustarse a los mandatos propios del principio que nos ocupa, y es en cumplimiento de esos mandatos que se establecen límites a la posible arbitrariedad de la actuación administrativa, puesto que la

Administración sólo podrá actuar en ejecución de su derecho disciplinario haciendo uso de la calificación de infracciones y de sanciones que prevea la Ley. En concordancia con lo que acabamos de afirmar, el artículo 129.1 de la LRJPAC lo que hace es prohibir a la Administración encuadrar una determinada conducta en un supuesto distinto entre los previstos por la Ley. Esto es lo que se conoce como la prohibición de analogía, método que intenta resolver las lagunas existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Lagunas que pueden derivarse de diferentes situaciones, entre ellas el supuesto de que ninguna norma contemple de forma expresa el tipo de la conducta infractora, o por la existencia de un supuesto de características similares al que estemos analizando, lo que puede provocar que encuadremos erróneamente determinados comportamientos indebidos<sup>66</sup>.

Asimismo, no hemos de olvidar que no daría para sí el legislador si tuviese que llevar a cabo la rigurosa tarea de determinar en la Ley todas y cada una de las infracciones que puedan acometerse en el seno de la Administración, y no sólo eso, sino regular igualmente todas las sanciones que llevan aparejadas cada una de las posibles conductas infractoras. Es por eso que se ha permitido el uso de conceptos jurídicos indeterminados. Este tipo de conceptos, que ya hemos analizado en el apartado correspondiente al principio de tipicidad en la potestad sancionadora de la Administración, encuentran su máxima expansión en el Derecho disciplinario. Y muestra de ello son las infracciones que se contemplan en nuestro ordenamiento jurídico que podrían dar lugar al reconocimiento de términos vagos, como pueden ser la “notoria falta de rendimiento”, “la grave desconsideración a sus superiores”, “el incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario”, etc.<sup>67</sup>.

#### b) Principio de *Non bis in ídem*

Este principio, al igual que el de tipicidad, ese entiende incluido en las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora, lo que le convierte en susceptible de ser impugnado mediante recurso de amparo ante los Tribunales.

La prohibición de *Bis in ídem* supone, tal y como ya hemos analizado con anterioridad, en su vertiente material, la prohibición de imponer doble sanción, administrativa y penal, cuando se aprecie identidad de hechos, de sujetos y de fundamentos. Y, en su vertiente procesal, implica la imposibilidad de que existan dos procedimientos para un

---

<sup>66</sup> TRAYTER, J.M., *Manual de Derecho Disciplinario... Ob. Cit.*, págs. 152 – 183.

<sup>67</sup> JALVO, B.M., *El Régimen Disciplinario... Ob. Cit.*, págs. 145 - 167.

mismo hecho<sup>68</sup>. En cuanto a los hechos, el artículo 133 LRJPAC se ha encargado de dilucidar la prohibición que unos mismos hechos sean objeto de dos sanciones, en el plano administrativo y en el penal<sup>69</sup>. Pero, no contento con esta limitación en cuanto a los hechos, es exigible igualmente que esos hechos tengan el mismo fundamento, para entonces poder hablar de la prohibición de *Non bis in ídem*. Sin embargo, este principio se relaja cuando existe una relación de sujeción especial con respecto a la Administración.

Tradicionalmente se ha venido considerando que el principio de *Non bis in ídem* carece de aplicación en el supuesto de las relación de supremacía especial entre el individuo y la Administración, donde el principio analizado pierde parte o su total fundamentación material. Como hemos dicho, se habla de la exigencia de identidad de hechos, de sujetos y de fundamentos. En cuanto a éste último se hace referencia a los bienes jurídicos protegidos por la norma. El derecho Disciplinario y el Derecho Penal cumplen funciones distintas e intentan salvaguardar bienes jurídicos distintos. En el primero, la actuación administrativa se basa en la necesidad de guardar una lógica interna, una ética en el ejercicio de su trabajo que permita la eficacia de su cometido, que sirva de ejemplo a los ciudadanos a los que sirve, mientras que el Derecho Penal cumple funciones distintas, en tanto que se encarga de tutelar los bienes jurídicos más importantes (la vida, la integridad física, la salud, la dignidad de una persona, etc.) y de castigarlos con la aplicación de las penas correspondientes, entre ellas las privativas de libertad<sup>70</sup>. Por eso, si entendemos que tanto las funciones de uno y otro son distintas así como los bienes jurídicos protegidos por ambos Derechos, entendemos que es posible desvirtuar el principio de *Non bis in ídem* cuando nos encontremos con una relación de sujeción especial<sup>71</sup>. El artículo 4 del RRD incluye la previsión de este principio al reconocer el establecimiento de sanciones de carácter disciplinario junto con la responsabilidad civil o penal en que pudiera incurrirse<sup>72</sup>, y en la misma línea se proclamó el artículo 94.1 EBEP<sup>73</sup>. La jurisprudencia también se ha encargado de corroborar estas afirmaciones, y

---

<sup>68</sup> JALVO, B.M., *El Régimen Disciplinario... Ob. Cit.*, pág. 185.

<sup>69</sup> Artículo 133 LRJPAC: “No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”.

<sup>70</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función... Ob. Cit.*, págs. 305 – 308.

<sup>71</sup> En la misma línea encontramos la STSJ 38/2002, de 17 de enero, de la Comunidad de Madrid.

<sup>72</sup> Artículo 4 del RRD: “El Régimen Disciplinario establecido en este Reglamento se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que puedan incurrir los funcionarios, la cual se hará efectiva en la forma que determine la Ley”.

<sup>73</sup> Artículo 94.1 EBEP: “Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio señalado en el artículo anterior cometidas en el ejercicio de sus funciones y

de esta manera la STS de 20 de septiembre de 2001 sostiene la autonomía existente en el ámbito de las relaciones de sujeción entre las sanciones impuestas por la Administración en el ejercicio de sus funciones con la posible sanción impuesta por la jurisdicción penal, al afirmar que “[...] *el ejercicio de la potestad sancionadora es independiente de la eventual concurrencia de delitos o faltas de naturaleza penal[...]*”<sup>74</sup>.

Sin embargo, no siempre existe una diferenciación entre los bienes jurídicos protegidos por ambos derechos, ya que en ocasiones ilícitos propios del derecho administrativo sancionador, como el abandono del servicio o la obediencia, se extrapolan al Código Penal y se prevén como delitos.

#### ***IV. Las relaciones de sujeción especial, como Teoría justificativa del debilitamiento de derechos.***

##### ***A. Concepto***

La Administración Pública, para poder llevar a cabo las funciones que le son encomendadas necesita disponer de cierta libertad que le ayude a establecer un control sobre el personal a su servicio. Es por este motivo que se hace necesario darle a la Administración un margen de actuación para la regulación del ejercicio de la potestad disciplinaria ejercida sobre los empleados públicos. Es a partir de entonces cuando surge una relación Administración – particulares caracterizada por una especial intensidad de la misma<sup>75</sup>.

La definición de este término no es tarea fácil debido a la gran variedad de situaciones que se encuadran dentro de este concepto (farmacéuticos, abogados, colegiados en general, funcionarios de una corporación local, concesionarios, notarios, policía, Guardia Civil, militares, reclusos, etc.), tanto así que en ocasiones resulta complicado delimitar cuándo nos encontramos ante una relación de sujeción general y cuándo ante una de carácter especial. Incluso la jurisprudencia ha dicho que la distinción entre estas

---

*cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones”.*

<sup>74</sup> La misma Sentencia, continúa mas adelante señalando: “[...] *es cierto que la jurisprudencia constitucional señala que no opera el mismo principio del “non bis in idem” implícito en el artículo 25.1 de la Constitución en aquellos supuestos en que por la existencia de una relación de supremacía especial esté justificado el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a la vez, la potestad sancionadora de la Administración [...]*”.

<sup>75</sup>COTINO, L., *Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España*, Revista del Poder Judicial, Núm. 55, 1999. Disponible en: [http://documentostics.com/component/option,com\\_docman/task,doc\\_view/gid,27](http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,27), págs. 292 y 293.



relaciones es “*en sí mismas imprecisas*”<sup>76</sup>. Entendamos el concepto a través de la distinción que el TC ha hecho en materia sancionadora referente a las sanciones impuestas por la Administración en el ejercicio de su potestad disciplinaria, y es la siguiente: las sanciones de protección del orden general, y aquellas que persiguen la autoprotección del aparato administrativo y que son fruto de una relación de sujeción especial<sup>77</sup>. En el primer tipo de sanción, la Administración busca la protección de la generalidad, de la sociedad en su conjunto, mientras que en las segundas sucede lo contrario, la actuación administrativa se basa en buscar su propia protección como institución, proyectándose dicha actuación no ya sobre el conjunto de ciudadanos sino sobre aquellas personas que directamente se relacionan con su organización. Lo que busca la Administración tras la imposición de una sanción de naturaleza disciplinaria es corregir la actuación de quienes se encuentran vinculados a ella de forma permanente y bajo las reglas del régimen funcional.

A pesar de las trabas puestas a la definición del concepto, podemos decir que se entiende por relación de sujeción especial a aquella relación jurídico-pública de sometimiento de aquellas personas que están bajo la inminente dirección del poder públicos con carácter duradero. El TC también ha encontrado la oportunidad de otorgar una definición a esta categoría de relaciones. De esta forma, en su Sentencia 61/1990 dice que son: “*esas peculiares relaciones y asimilables en las que entran en juego amplias facultades autoorganizativas, que confieren cierta prepotencia a la Administración*”<sup>78</sup>. Esa “*prepotencia de la Administración*” se traduce en las facultades reconocidas a ésta para regular determinadas situaciones, sobretodo mediante la técnica de la reglamentación, lo que ha dado lugar al menoscabo de determinados derechos fundamentales reconocidos al ciudadano, esté este sujeto o no a una relación de sujeción especial, limitaciones que se justifican en los objetivos mismos que ha de cumplir la Administración. Tal es el caso de los funcionarios civiles o militares que tienen limitado el derecho a la libre sindicación y huelga (artículo 28 CE).

Estas dificultades para establecer un concepto de relación de sujeción especial únicamente traen consigo la inseguridad existente tanto para el ciudadano como para los

---

<sup>76</sup> STC 61/1990, de 29 de marzo, F.J. Sexto: “[...] sin que la distinción entre relaciones de sujeción general y especial, ya en sí misma imprecisa, pueda desvirtuar aquella naturaleza [...]”.

<sup>77</sup> STC 66/84, de 6 de junio.

<sup>78</sup> COTINO, L., *Relaciones de sujeción especial...Ob. Cit.*, págs. 296 y 297.

juristas, que han de determinar en cada uno de los casos a los que atienden si se encuentran ante una relación de carácter general o especial<sup>79</sup>.

### ***B. Evolución jurisprudencial***

En el ordenamiento jurídico español se pueden diferenciar claramente dos fases en cuanto al reconocimiento de determinados derechos sobre este tipo de relaciones: en una primera fase se utilizaba sin censura alguna esta categoría para justificar el debilitamiento de ciertos derechos fundamentales sobre los sujetos sometidos a una relación de sujeción especial, y en la segunda fase se deja atrás las tradicionales consideraciones de la jurisprudencia, no justificando tal aminoración en los derechos fundamentales reconocidos a todos los ciudadanos, con independencia de su condición o no de funcionario público<sup>80</sup>.

En esa primera fase, tal y como hemos dicho, se tiende a no vincular en su integridad determinados derechos fundamentales, y un ejemplo de ello podemos verlo en la STC 2/1981 (F.J. cuarto), en la que se reconoce la aplicación del principio de *Non bis ídem* siempre y cuando el sujeto no se encuentre inmerso en una relación de supremacía especial con la Administración<sup>81</sup>.

Otra de las Sentencias que tuvo bastante envergadura en esta primera etapa, es la STC 2/1987 en la que se reconoce la aplicación de los derechos fundamentales a las relaciones de sujeción especial, pero añade que obviamente el alcance no es ni puede ser el mismo cuando el problema reside en la potestad sancionadora general que cuando esta se desarrolla en el ámbito de la autoordenación interna de la Administración para controlar la eficacia con que se prestan los servicios dentro de ésta<sup>82</sup>. Asimismo, la STC

---

<sup>79</sup>RAMÍREZ TORRADO, M.L., *El principio Non bis in ídem en el ámbito ambiental administrativo sancionador*, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Septiembre, 2008. Disponible en: [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7587/marialourdes\\_ramirez\\_tesis.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7587/marialourdes_ramirez_tesis.pdf?sequence=1), págs. 371 y 372.

<sup>80</sup> COTINO, L., *Relaciones de especial... Ob. Cit.*, pág. 302.

<sup>81</sup> STC 2/1981, F.J. Cuarto: “*El principio general del derecho conocido por «non bis in ídem» supone, en una de sus más conocidas manifestaciones que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.- que justificase el ejercicio del «ius puniendi» por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración».*

<sup>82</sup>STC 2/1987, de 21 de enero, F.J. Segundo: “*Claro está que también a estas relaciones de sujeción especial sigue siendo aplicable el art. 25.1, y, obviamente el principio de legalidad del art. 9.3 de la Constitución. Pero ello en este caso no puede tener el mismo alcance que en la potestad sancionadora general de la Administración ni mucho menos que respecto a las sanciones penales. Desde luego una sanción carente de toda base normativa legal devendría, incluso en estas relaciones, no sólo conculcadora del principio objetivo de legalidad, sino lesiva del derecho fundamental considerado, pero esa base normativa legal también existiría cuando la Ley, en este caso la Ley General Penitenciaria (arts. 42 y siguientes), se remita, en la especificación y graduación de las infracciones, al Reglamento.*

47/1990 reconoce la posibilidad de que sea una Instrucción la que pueda ocasionar una lesión en los derechos fundamentales del sujeto: “[...] *la propia Instrucción podía producir una lesión de derechos fundamentales*”<sup>83</sup>. Entendemos que esto supone, no una simple minoración, sino una total nulidad al principio de reserva de Ley en materia sancionadora, pues no se trata ni tan siquiera de un Reglamento, sino de una Instrucción, cuyo rango jerárquico se sitúa por debajo de la Ley y de los Reglamentos. Y resulta llamativo este pronunciamiento después de haber sido promulgada la Constitución de 1978, que como sabemos reconoce en su artículo 25 la reserva de Ley en materia sancionadora.

Los argumentos utilizados para excepcionar estos derechos de la categoría de las relaciones de sujeción especial son fundamentalmente tres:

- el poder de autoorganización que ostenta la Administración: tal y como hemos venido reiterando a lo largo de este trabajo, es el poder de autoordenación que tiene la Administración con respecto a las personas que a ella se someten, con el fin de garantizar la eficacia de los servicios que prestan.
- la defensa de la Administración frente actuaciones anti-éticas: la Administración también tiene que velar para que dentro de su organización no tengan cabida conductas anti-éticas de aquellos que se lucran de su particular situación como servidores del orden público. Entre otras cosas, la Administración protege y defiende determinados bienes jurídicos, si éstos resultan quebrantados por el personal al servicio de la misma no tendría ningún sentido entonces y quedaría entredicho la función que ésta cumple.
- voluntariedad en el sometimiento al control de la Administración<sup>84</sup>.

La STC 61/1990, de 29 de marzo, constituyó el puente que permitió pasar a nueva etapa en el reconocimiento de los derechos reconocidos a los sujetos encuadrados en una relación de carácter especial. En ella, el Tribunal deja claro que el hecho de encontrarnos ante una relación de carácter especial no exime la exigencia de aplicación de los derechos fundamentales reconocidos a todos los ciudadanos, con independencia de tratarse de un empleado público o no, reconociendo que si bien no se admite la supresión de los mismos, sí se requiere de cierta adaptación dependiendo de la intensidad de la sujeción, lo que se justifica en la necesidad de garantizar los propios

---

*Ello permite reconocer la existencia de la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma con rango de Ley, y por ello debe rechazarse esta pretensión del Recurrente”.*

<sup>83</sup> STC 47/1990, de 20 de marzo, F.J. Cuarto.

<sup>84</sup> RAMÍREZ TORRADO, M.L., *El principio Non bis in idem... Ob. Cit.*, págs. 389 – 396.

finés a los que se debe la Administración, y deja por sentada esta postura advirtiendo lo siguiente: *“una cosa es que quepan restricciones en los casos de sujeción especial y otra que los principios constitucionales (y los derechos fundamentales en ellas subsumidos) puedan ser también restringidos o perder eficacia y virtualidad [...] Siempre deberá ser exigible en el ámbito sancionador administrativo el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación a los casos e hipótesis de relaciones Administración – administrados y en concordancia con la intensidad de la sujeción”*<sup>85</sup>. Finalmente en esta Sentencia se termina aceptando el recurso de amparo, al entender desvirtuado el principio de reserva de Ley, puesto que se venía permitiendo la regulación de las conductas y determinadas sanciones a ellas aplicables (para la Policía y Detectives Privados) mediante una Orden Ministerial, concretamente la Orden del Ministerio del Interior de 20 de enero de 1981, tres años después de la promulgación de la Constitución de 1978, y de la aprobación con ella de los derechos fundamentales aquí analizados<sup>86</sup>.

Tras esta Sentencia tuvo lugar una de similar relevancia. Hablamos de la STC 120/1990, de 27 de junio, en la que se interpuso recurso de amparo contra la huelga de hambre de los GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre). En la fundamentación jurídica de la misma se reconoce que los presos, al estar sometidos a una relación de sujeción especial, pueden sufrir limitaciones a algunos derechos que les son reconocidos pero esta limitación, continúa diciendo la Sentencia debe ser siempre compatible con el valor preferente que ostentan los derechos fundamentales<sup>87</sup>. Por lo tanto, se reconoce la existencia de límites en la aplicación de los derechos fundamentales a los ciudadanos sujetos a una relación de sujeción especial, pero esta limitación no podrá ir más allá de lo que al respecto disponga la Constitución, y siempre deberá estar razonada<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> STC 61/1990, de 20 de marzo, F. J. Octavo.

<sup>86</sup> IBÍDEM.

<sup>87</sup> STC 120/1990, de 27 de junio, F.J. sexto: *“[...]en atención al estado de reclusión en que se encuentran las personas que cumplen penas de privación de libertad, admite que los derechos constitucionales de estas personas puedan ser objeto de limitaciones que no son de aplicación a los ciudadanos comunes y, entre ellas, las que se establezcan en la ley penitenciaria, que regula el estatuto especial de los reclusos en centros penitenciarios. Esta relación de especial sujeción, que debe ser siempre entendida en un sentido reductivo compatible con el valor preferente que corresponde a los derechos fundamentales, origina un entramado de derechos y deberes recíprocos de la Administración y el recluso, [...]”*.

<sup>88</sup> COTINO, L., *Relaciones de especial... Ob. Cit.*, pág. 306.

## V. Conclusiones

1. Tras la promulgación de la CE en 1978, se legitima el ejercicio de la potestad sancionadora en manos de la Administración Pública, reconociendo el poder que ostenta para la imposición de sanciones a los ciudadanos en general, cuando sean de su competencia, o a los empleados públicos que sirven a los intereses del poder público, garantizando con ello la eficacia de su servicio. Pero este poder está sujeto a unos límites en su ejercicio, límites que se convierten en derechos subjetivos de los ciudadanos, entre ellos: el principio de legalidad, tipicidad, y *Non bis in ídem*. Muchas veces cuesta definir y separar un principio de otro, pues en ocasiones pueden llegar a confundirse, es muy fina la línea que los distingue. Esto se debe a que tanto el principio de tipicidad como el de *Non bis in ídem* son manifestaciones del principio de legalidad.
2. Se ha venido entendiendo que los principios de la potestad sancionadora, aunque de aplicación a todos los ciudadanos, por estar consagrados como derechos fundamentales, requieren de cierta adaptación en los casos de las llamadas relaciones de sujeción especial. La mayor o menor adaptación de esos derechos dependen de la intensidad con la que se produzca esa sujeción y encuentran su fundamentación en los intereses que la Administración busca proteger, y los fines a los que sirve.

En una primera etapa jurisprudencial la invocación a esas relaciones de sujeción especial servía para justificar el debilitamiento de los derechos fundamentales a ellas reconocidos, con ellas se intentaban cubrir los vacíos legales existentes y se acudían a ellas para justificar la inaplicación de la reserva de Ley, la tipificación de infracciones en normas reglamentarias, o la imposición de doble sanción, administrativa y penal.

En una segunda etapa da un giro de tuercas lo que hasta entonces venía afirmando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A partir de este momento se admitió que incluso a estas relaciones se vinculaban los derechos fundamentales, no pudiendo perder eficacia jurídica por el simple hecho de estar ante una relación de sujeción especial. Lo que sí se reconoce es la adaptación de esos derechos fundamentales a estas relaciones, dependiendo de la intensidad de la sujeción.

Por otra parte, con respecto al principio de *Non bis in ídem*, continúa aceptándose la doble imposición de sanciones, pero no se busca la justificación

al hecho de que a un mismo sujeto pueda imponérsele una sanción penal y otra administrativa en la Teoría de las relaciones de sujeción especial, sino que se viene argumentando que esto se debe a que ambos órdenes protegen bienes jurídicos distintos, por lo que cuando esta identidad no exista (recordemos que para la prohibición de Non bis in ídem, debe existir identidad de hechos, de sujetos y de fundamentos), no se entienden realizadas las exigencias del principio.

3. La llegada de la Ley 30/1992, hizo que se cuestionase si esa potestad que reconoce la CE a la Administración realmente en la práctica se traducía en el ejercicio de dos potestades distintas: la sancionadora y la disciplinaria, puesto que en su artículo 127.3 que: *“Las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual”*. Entendemos, sin embargo, que lo que pretendía la Ley realmente no era diferenciar entre ambas potestades, pues queda claro que la potestad disciplinaria se ejerce dentro del ámbito de la sancionadora, sino establecer el marco para que se desarrollase específicamente en una norma el régimen disciplinario de los funcionarios públicos, con el fin de atender a las necesidades específicas de este régimen.
4. A la regulación de la potestad disciplinaria en una Ley distinta de la Ley 30/1992 se da respuesta con la aprobación del EBEP en el año 2007. Eso era lo que Fajardo Spínola exigía en el debate parlamentario cuando se discutía sobre la viabilidad o no del artículo 127.3 de la LRJPAC.

Sin embargo, el EBEP no tipifica las faltas graves y leves, remitiendo su regulación en las Leyes de la Función Pública del Estado y de cada Comunidad Autónoma. Pero siete años después de su entrada en vigor aún no se ha completado el proceso. La consecuencia es que en determinados ámbitos, se sigue sancionando en aplicación del RRD. Y la pregunta que inicialmente nos hacíamos es si ello vulnera el ordenamiento jurídico. Al respecto, podemos encontrar opiniones enfrentadas de los Tribunales. Mientras que la Audiencia Nacional<sup>89</sup> afirma el RRD da respuesta a la exigencia de predeterminación normativa exigida por el art. 95.3 del EBEP hasta que se dicten las leyes de

---

<sup>89</sup> Sentencia de 30 de marzo de 2011.

Función Pública a que hace referencia, para el TSJ de Valencia el RRD<sup>90</sup>, después de la entrada en vigor del EBEP, no cumple con las exigencias de la reserva de Ley exigible para la tipificación de infracciones y sanciones por lo que debe entenderse derogado, opinión que tras lo expuesto en este trabajo comparto.

---

<sup>90</sup> STSJ, de 25 de abril de 2012, de la Comunidad Valenciana.

## **Bibliografía**

ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *La garantía non bis in ídem y el procedimiento administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, 2008.

CÁMARA DEL PORTILLO, D., *Régimen disciplinario de los empleados públicos. La nueva regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del empleado público*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

CASTILLO BLANCO, F., *Función Pública y poder disciplinario del Estado*, Civitas, Madrid, 1992.

ECO, U., *Cómo se hace una tesis*, Gedisa, Barcelona, 1977.

ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., *La reserva de Ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos, y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, R.A.P., Núm. 166, Madrid, 2005.

IVARS RUIZ, J., *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

JALVO, B.M., *El Régimen disciplinario de los Funcionarios Públicos*, Lex Nova, Valladolid, 1999.

MANZANA LAGUARDA, R., *Derechos y deberes del Funcionario Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

MONEREO PÉREZ, J.L., *El Estatuto Básico del Empleado Público – Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2008*, Comares, Granada, 2008.

NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo I (Parte General)*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

PEMÁN GAVÍN, J., *La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre: notas sobre su tramitación parlamentaria*, R.A.P, Núm. 132, 1993.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del empleado público*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 2008.

TRAYTER, J.M., *Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1992.



### **Sentencias Citadas**

STC 2/1981, de 30 de enero.

STC 18/1981, de 8 de junio.

STC 50/1983, de 14 de junio.

STC 66/1984, de 6 de junio.

STC 83/1984, de 24 de julio.

STC 2/1987, de 21 de enero.

STC 42/1987, de 7 de abril.

STC 219/1989, de 21 de diciembre.

STC 47/1990, de 20 de marzo.

STC 61/1990, de 29 de marzo.

STC 26/1994, de 27 de enero.

STC 177/1999, de 11 de octubre.

STC 188/2005, de 7 de julio.

STS 69/1989, de 20 de abril.

STS 151/1997, de 29 de septiembre.

STS 218/2005, de 12 de septiembre.

STSJ 257/1999, de 17 de marzo.

STSJ 38/2002, de 14 de febrero.

STSJ 370/2012, de 25 de abril.

## **Siglas**

AN: Audiencia Nacional

CE: Constitución Española

EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público

LFCE: Ley de Funcionarios Civiles del Estado

LRJPAC: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Pág.: Página

RRD: Reglamento de Régimen Disciplinario

SS: Sentencias

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia