

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2023/2024

Convocatoria: Marzo 2024

RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

DISCIPLINARY REGIME OF PUBLIC OFFICIALS



Realizado por el alumno D. Jose Aleus Díaz Rodríguez.

Tutorizado por el Profesor D. José Miguel González Reyes.

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas.

Área de conocimiento: Derecho Administrativo.

ABSTRACT

The present work aims to thoroughly examine the impact of the disciplinary regime of public employees, which consists of a set of rules and procedures designed to maintain the proper functioning of the public administration. It regulates the behavior of public officials as well as the consequent sanctions for such behavior.

In addition to all this, we analyze how these actions carried out by the public employees themselves, which can be classified into several categories depending on their nature and severity, and consequently depending on what type of offense they commit, we can say that they will be sanctioned with a more or less punitive type of penalty, each with its own evaluation criteria.

The importance of a fair and transparent approach in the imposition of sanctions is highlighted, as well as ensuring that it is carried out fairly, and with the need to safeguard the rights and guarantees of public employees.

Key Words: Public service, Disciplinary regime, Administrative sanctioning law, offenses.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como finalidad examinar detalladamente el impacto del régimen disciplinario de los empleados públicos, el cual consiste en un conjunto de normas y procedimientos diseñados para mantener el buen funcionamiento de la administración pública. Este regula las conductas realizadas por los funcionarios públicos así como las sanciones consecuentes de dicha conducta.

También es crucial considerar cómo estas las actuaciones realizadas por los mismos empleados públicos, las cuales podrán ser clasificadas en varias categorías en función de su naturaleza y de su gravedad, y consecuentemente en función de qué tipo de falta cometa, podremos decir que será sancionado con un tipo de sanción con mayor o menor severidad, cada una con sus propios criterios de evaluación.

Se destaca la importancia de un enfoque equitativo y transparente en la imposición de las sanciones, así como que se lleve a cabo de manera justa, y con la necesidad de salvaguardar los derechos y garantías de los empleados públicos.

Palabras clave: Función pública, Régimen disciplinario, Derecho administrativo sancionador, faltas.

ÍNDICE.

1. Introducción	6
2. Concepto y Tipología de los empleados públicos:	7
a. Funcionarios de carrera.....	8
b. Funcionarios interinos.....	10
c. Personal laboral.....	13
d. Personal eventual.....	14
e. El personal directivo.....	15
4. El Régimen disciplinario.	17
a. Responsabilidad disciplinaria.....	17
b. Marco legal del Régimen disciplinario.....	19
c. Las faltas.....	21
- Faltas muy graves.....	22
- Faltas graves.....	25
- Faltas leves.....	27
- Prescripción de las faltas.....	28
d. Las sanciones del régimen disciplinario.....	29
- sanciones de autoprotección y sanciones de protección del	
orden general.....	31
- sanciones personales y sanciones reales o pecuniarias.....	31
- Prescripción de las sanciones.....	33
e. Procedimiento sancionador.....	34
- Fase de iniciación.....	36
• Inicio del procedimiento a iniciativa propia.....	37

- Inicio del procedimiento como consecuencia de orden superior.....37
- Inicio de procedimiento por petición razonada de otros órganos.....37
- Inicio del procedimiento por denuncia.....38
- Fase de tramitación.....39
- Fase de terminación.....41
 - Propuesta de resolución.....41
 - Resolución del procedimiento sancionador.....42
 - Caducidad y otras formas de terminación del procedimiento sancionador43
- 5. Conclusiones.....46**
- 6. Bibliografía.....48**

1. Introducción

A lo largo del tiempo, es común reflexionar sobre qué pasaría si una persona comete algún tipo de infracción, algún tipo de delito, y en las penas que eso podrá acarrear.

Sin embargo, surge una consideración adicional en el caso en que un empleado público cometa la misma infracción, así por tanto, nos hallamos ante un caso de relación de sujeción especial, al cual se podrá definir como un mecanismo que otorga a la administración una serie de poderes extraordinarios para ejercer potestades. Al igual que cualquier forma de sujeción, implica la posibilidad de verse afectado por la potestad de otro en el ámbito jurídico propio. Sin embargo, una vez ejercida la potestad, surgen otras figuras jurídicas subjetivas, como los derechos, deberes y obligaciones distintas a las mencionadas sujeción. Este concepto implica un menoscabo de los derechos de algunos ciudadanos que actúan como agentes de la administración del Estado o de los sistemas institucionales establecidos para su protección.¹ De tal manera que se permite obtener un vínculo entre la administración pública y ciertos individuos que actúan como agentes o que están sujetos a su autoridad de manera particular y que implica un nivel de subordinación más elevado del que existe entre los ciudadanos y el Estado general.

En el marco de este Trabajo de Fin de Grado, lo que se pretende es abordar de manera franca este tema, ofreciendo una mayor visibilidad de lo que ocurre realmente dentro de la Administración Pública, y evaluando si realmente hay un sistema punitivo efectivo en el Estado. Por todo ello, se proporcionará una visión detallada de todos los tipos de faltas que se podrán cometer dentro del ámbito administrativo, así como las sanciones que ellas acarrearán, y el procedimiento que se dará dentro de las administraciones públicas.

¹Gil García, L. M., García Coronado, G., & Esteban García, R. H. Ed. (2009). *Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto*. Prolegómenos, 12(23), 177–192.

Igualmente, tiene por vocación principal tener una amplia visión de si las normativas, y procedimientos establecidos realmente funcionan y tienen carácter disuasivo contra los comportamientos que no sean adecuados, así como que se vea de manera clara y transparente la gestión de las AAPP y enriquecer su debate público.

2. Concepto y Tipología de los empleados públicos:

En primer lugar y antes de empezar a diferenciar entre los distintos tipos de funcionarios públicos que se pueden hallar, es necesario tener conocimiento de qué es realmente un “funcionario público”.

Con este término, es fundamental tener en cuenta es que se trata de aquel conjunto de “*empleado públicos que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales*”², tal y como se recoge en el artículo 8.1 del Estatuto Básico del Empleado Público.³

Pese a ello, SÁNCHEZ MORÓN apunta que “*Quizá no sea esta la mejor definición posible, pues falta en ella la nota de profesionalidad, que permite distinguir a los empleados públicos de quienes desempeñan cargos electivos o de gobierno en el ámbito del Poder Ejecutivo*”⁴. Sin embargo, una vez que hemos dado una definición al término de ‘empleado público’, es hora de pasar a la clasificación de los mismos. En este caso, podemos hablar de que hay distintas modalidades en la que se podrá hablar del empleado público como tal, aunque cada una con una especificación concreta e individualizada.

² Artículo 8.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

³ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

⁴ SÁNCHEZ MORÓN M. *Derecho de la Función Pública*, Ed. Tecnos, Madrid, 2011. p. 61.

En primera instancia, podemos hacer referencia a la tipología que podemos encontrar en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), más concretamente en su artículo 8.2, el cual nos habla de “*los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal laboral, y el personal eventual*”⁵, así como el *Personal directivo*, que se encuentra en el Capítulo II, de la misma ley, más concretamente en su Art. 13.

a. Funcionarios de carrera.

Esta primera categoría de empleado público, se podrá definir como aquellas personas que han superado de manera exitosa un proceso selectivo y por ello trabajan para la Administración Pública.

Igualmente podemos hablar de estos como “*Aquellos funcionarios quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente*”⁶. Tal y como queda recogido en el Art. 9.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

A diferencia de una relación contractual en el ámbito privado, donde las partes establecen de mutuo acuerdo una serie de derechos y obligaciones recíprocas, la relación entre la AP y el funcionario no puede unilateralmente establecerse. En general, esta relación tiene naturaleza estatutaria, lo que significa que los funcionarios no tienen

⁵ Artículo 8.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

⁶ Artículo 9.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

derechos adquiridos o dicho de otra manera, que no tienen garantizado que las condiciones de empleo permanezcan inalterables desde el momento en que ingresaron en las AAPP⁷

Pese a esta definición que nos da el EBEP, podemos llegar a decir que se trata de aquel empleado que trabaja para la administración, y todo ello en función de un:

Nombramiento legal, que es aquella adquisición de la condición de funcionario tras haber superado el correspondiente proceso de selección.

Relación estatutaria sujeta al derecho administrativo, que aquí, a diferencia de lo que ocurre en el campo o ámbito privado, donde podrán surgir numerosos acuerdos u obligaciones, debemos decir que no se podrá disponer frente a la ley de condiciones de empleo existentes en el momento de ingresar o que se hayan adquirido durante la carrera. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado numerosas veces acerca de los derechos adquiridos de los funcionarios públicos⁸.

Profesionalidad, la cual nos permite hacer una diferenciación entre aquellos sujetos funcionarios que se encuentran en relación a la Administración y aquellos que sólomente actúan por la actividad política.⁹

Carácter permanente, lo cual supondrá que dichos funcionarios de la administración ostenten un empleo de manera permanente, y por lo tanto, una carrera que posea carácter estable.

Dentro de este proceso selectivo, a su vez, se podrá llevar a cabo otra clasificación en subgrupos, como es el caso de los grupos A, B, y C.

⁷ SÁNCHEZ MORÓN M, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico de Empleado Público*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007. P, 87-88

⁸ SSTS de 16 de julio de 1987 (Cuestiones de Inconstitucionalidad núms. 377/1985 y 94/1986)

⁹ ENTRENA CUESTA R, *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Tecnos, Madrid, 1995, p, 254

En este sentido, podremos acudir al EBEP, Artículo 76, el cual nos fija de manera clara los grupos de clasificación de los funcionarios de carrera. Esta clasificación será muy diversa, y para el acceso a ella se deberá estar en posesión de unos ciertos criterios, como será el caso de tener una determinada titulación. Por su parte, el mismo artículo mencionado anteriormente, nos hace una mención a dichos grupos mencionados.

Por un lado tenemos la categoría o grupo A, *“Dividido en dos subgrupos, A1 y A2. El cual requiere para dicho acceso a esta categoría, estar en posesión del título universitario de Grado.*

Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.

*Grupo C. Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso. C1: Título de Bachiller o Técnico. C2: Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.”*¹⁰

b. Funcionarios interinos

Cuando hablamos de esta categoría de Funcionarios públicos, seguiremos lo regulado en el art. 10 del EBEP y será necesario referirnos a ella como un tipo de *“funcionarios interinos por los que por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:*

¹⁰ Artículo 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

a) *La existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años, en los términos previstos en el apartado 4.*

b) *La sustitución transitoria de los titulares, durante el tiempo estrictamente necesario.*

c) *La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.*

d) *El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses.*¹¹

De tal manera, que cuando hablamos de funcionarios interinos, o de interinidad, el Estatuto Básico del Empleado Público, nos da una amplia definición.

En cuanto a la selección o procesos de selección de dicho funcionario, debemos decir que siempre se dará siguiendo una serie de reglas básicas o principios, como es el caso del principio de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad.

Naturalmente, debemos decir que su régimen jurídico se caracteriza por 3 elementos básicos que se recogen en el apartado 5, del Art. 10 de la mencionada ley. En este caso, dicho artículo especifica que *“al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general de personal funcionario de carrera.*¹²

¹¹ Artículo 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

¹² Artículo 10.5 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

Por todo ello, es necesario señalar que cuando estamos hablando del funcionario interino, estamos hablando igualmente de un empleado que tiene la condición de funcionario, y por lo tanto se trata de una serie de empleados que guardan una relación directa con la administración pública.

A pesar de que como hemos dicho, guardan una relación directa con la administración, también convendría tener en cuenta que se trata de una relación espontánea, y no permanente en el tiempo, y por ello, al tratar este tema de los funcionarios interinos, hablamos de una situación excepcional que se da en un momento determinado.

Dentro de esta definición, también cabe hacer una clasificación entre los distintos tipos de funcionarios interinos, por su lado MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN¹³ perfila que:

Entre los que encontramos, *“la interinidad por vacante, cuando cabe nombrar funcionarios interinos en el caso de la existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.*

La interinidad por sustitución cuando la ley lo concibe como la sustitución transitoria de los titulares.

La interinidad para programas temporales, el cual se trata de un supuesto de interinidad que se fue implantando en la práctica administrativa por influencia del contrato laboral por obras y servicios determinados.

y finalmente la interinidad de refuerzo, el cual a su vez en el artículo 10.1, apartado c) del EBEP permite nombrar personal interino en el caso de exceso o acumulación de tareas, por un plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.”¹⁴

¹³ SANCHEZ MORÓN, M. *Régimen Jurídico de los funcionarios interinos*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2020, p. 32-40.

¹⁴ Artículo 10.1 apartado c) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

c. Personal laboral

En cuanto al personal laboral, debemos decir que es un tipo de personal contratado por las AAPP que, mediante un contrato de trabajo formalizado por escrito, lleva a cabo la prestación de una serie de servicios que le son remunerados.

Se trata de un tipo de personal que podrá prestar servicios de carácter temporal, así como indefinido. Dicho personal, será clasificado en función de la duración del contrato que tenga establecido.

El Estatuto Básico del Empleado Público, hace una clasificación, y nos introduce los dos tipos de personal laboral que podemos encontrar, el Personal laboral fijo y el indefinido.

En cuanto a la vía de Personal laboral de contrato indefinidos, debemos decir que pese a todo ello, siempre surgen vaivenes, y por ello es que surgió la “*Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada*”¹⁵. Todo ello producido como una creación jurisprudencial en contra de los engaños y fraudulencias originadas con la temporalidad contractual.

Por otro lado en cambio, cuando nos hace referencia al personal laboral fijo como aquel que disfruta de la estabilidad laboral a la de un funcionario público, haciendo referencia a lo dispuesto en el Art. 96.2 EBEP, “*Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave*”¹⁶. En este sentido, debemos decir por tanto, que es aquel que salvo que

¹⁵ Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. BOE, nº 175 de 10 de julio de 1999.

¹⁶ Artículo 96.1.a) Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

concurra alguna de las causas legalmente previstas en el ordenamiento jurídico, tendrá la mencionada anteriormente “estabilidad laboral”, y por ello, un contrato con una fecha de inicio así como de terminación legalmente establecida.

d. Personal eventual.

Cuando se hace referencia al personal eventual, resulta necesario decir que “*es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin*”.¹⁷. Y por lo tanto, no gozan de ese derecho que poseen el derecho a la inamovilidad.

Igualmente, siguiendo con lo recogido en el mismo artículo 12 del EBEP, debemos decir que el nombramiento de este tipo de funcionarios tendrá una designación así como una finalización de libre elección, y con respecto a ello, debemos decir que el nombramiento de este *personal* y cese de funciones, es una facultad exclusiva de la autoridad que lo designa, la conexión que ostenta este personal con la AP es a través de una relación administrativa, las plazas que son ocupadas por este tipo de personal no será en ningún caso reservadas a funcionarios de carrera, y las responsabilidades ejercidas por el personal eventual no son consideradas como parte de los méritos requeridos para el ingreso a la función pública o la promoción interna, tal y como se concluye en el EBEP, declara, en su art. 12.4 que “*La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.*”.¹⁸ Por lo tanto, debemos entender que así como que tal y como se expresa en

¹⁷ Artículo 12 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

¹⁸ Artículo 12.4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

el mismo EBEP, concretamente en el artículo mencionado anteriormente, no cabe la posibilidad de constituir mérito de acceso a la función pública.

De tal manera que los servicios ofrecidos por estos funcionarios, no se tienen en cuenta como un criterio para su nombramiento. Este tipo de empleado está sujeto a las regulaciones del derecho administrativo, y su término se decide sin restricciones

La omisión mencionada concuerda con su elección autónoma, sin embargo, debería aplicarse también al ingreso en la categoría de personal laboral y al conjunto de la trayectoria profesional¹⁹

e. El personal directivo

El personal directivo, podemos describirlo muy brevemente, tal y como se recoge en el artículo 13 del EBEP. En este sentido, hablaremos del personal directivo como aquel “*personal directivo que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.*”²⁰

Con la implantación del modelo *directivo*, se introduce una nueva clase de rol de dirección, en cuyo caso, sólo podrán ser ocupados mayoritariamente por funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos o escalas que requieran de una titulación superior. Para JIMÉNEZ ASENSIO, este sistema es “*un proceso mal denominado de*

¹⁹ Gamero Casado, E y Fernández Ramos, S. *Manual Básico de derecho administrativo*. Ed. Tecnos, Madrid, p. 334-335.

²⁰ Artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

profesionalización de los órganos directivos, al considerar que la funcionarización de la alta administración equivale a la profesionalización de esa función directiva”²¹

En este caso, hablaríamos de él como un colectivo que se encuentra en continua relación entre la clase política y el personal burocrático, que podrán tener la posesión de la condición de funcionarios, como laborales, y cuya selección se basará en los principios de mérito, y capacidad, así como en criterios de idoneidad, utilizando procesos que aseguren transparencia y competencia. Por lo tanto, no se permite la designación arbitraria o contratación de este personal

Establecer las condiciones laborales del personal directivo no se considerará como un asunto sujeto a la negociación colectiva según lo dispuesto en el art. 13.4 del EBEP. Lo cual podrá ser relacionado con el Art. 37.2.c) de la misma ley, la cual viene a decir que *“que queda excluida de la obligatoriedad de la negociación, la determinación de condiciones de trabajo del personal directivo”²²*

Son numerosas las fuentes que hablan de este personal. Entre ellas, podemos hacer referencia a Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, en cuyo artículo 23, nos dice que *“Los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil realizarán las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Deberán poseer título de enseñanza superior universitaria o técnica. Las plazas de mayor responsabilidad de este Cuerpo que previamente se clasifiquen como tales se reservarán a funcionarios del mismo que ostenten diploma de directivos”²³*

²¹ JIMÉNEZ ASENSIO R, *Los Directivos públicos en España*, II Congreso de Gestión Pública, Barcelona, 2006

²² Artículo 37.2.c) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

²³ Artículo 23.3 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado

4. El Régimen disciplinario.

a. Responsabilidad disciplinaria

Las decisiones de la dogmática pueden variar en su expresión, pero son consistentes en su fondo, de tal manera que como apunta SANTAMARÍA PASTOR, *la responsabilidad disciplinaria es una potestad correctiva interna, consecuencia necesaria de la jerarquía y de la potestad de organización propia de cualquier organismo.*²⁴.

En relación al Régimen disciplinario, lo primero que tenemos que pensar es en la propia Constitución Española.

En este caso, es necesario acudir a los artículos 9 y 103 de la Constitución Española. Dicho artículo 9, nos menciona que *“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*²⁵, y el artículo 103 señala que *“La administración sirve con objetividad los intereses generales, y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.* *“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.”*²⁶

²⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J A., *Principios de derecho administrativo general*, t. I, 1ª Ed, Iustel, 2004, p. 803

²⁵ Artículo 9 de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, BOE núm. 311, de 29/12/1978.

²⁶ Artículo 103.3 de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, BOE núm. 311, de 29/12/1978.

De esta manera, se observa cómo la ley regula el estatuto del funcionariado y se dictará o se nombrará a un órgano responsable administrativo frente al ciudadano.

Esto permite que la responsabilidad disciplinaria tenga un buen funcionamiento en el marco administrativo, así como una garantía para la correcta actuación de los funcionarios.

Pese a todo ello, el EBEP, más concretamente en su artículo 93, nos indica un poco sobre la responsabilidad disciplinaria, diciéndonos 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.”*²⁷

En cuanto a la naturaleza jurídica del régimen disciplinario, hay que recalcar que tienen naturaleza instrumental, y que se manifiesta en la conducta individual dentro del servicio público, asegurando el cumplimiento de las responsabilidades de los empleados públicos a través de sanciones que afectan a sus derechos. Por medio de este método, la propia administración mantiene la disciplina y el aseguramiento de que todos sus funcionarios lleven a cabo la realización de su labor de manera legítima, manteniendo el buen funcionamiento de la Administración.

Asimismo, tal y como se ha mencionado con anterioridad, se puede llegar a hacer referencia a la relación especial de sujeción y señalando de manera clara que la autoridad punitiva, conocida como *Ius Puniendi*, se encuentra regida por una serie de principios que delimitan su alcance y su aplicación, dichos principios serán detallados a continuación, y es importante destacar que son aplicables tanto para el ámbito penal como para el ámbito administrativo sancionador, aunque en este último caso se observa una menor severidad.

²⁷ Artículo 93.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

b. Marco legal del Régimen disciplinario.

En el ámbito del Marco legal del régimen disciplinario, es preciso destacar que es una tarea que corresponde tanto al *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)*, así como otras leyes como es el caso del *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* definir aquellas normas que exijan el correcto funcionamiento del mismo.

En lo que respecta al *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP)*, hay que decir que presenta recogido en su artículo 94 el ejercicio de la potestad disciplinaria, y nos muestra una serie de principios mediante los cuales se ejercerá la potestad disciplinaria, estos principios son los siguientes mencionados:

- “*Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones*”. En cuyo caso debemos tener en cuenta que el principio de legalidad en materia sancionadora, tendrá siempre un carácter de Derecho Fundamental, y comprenderá la posibilidad de que sea apto en cuanto hablamos del amparo constitucional, así como se ve reflejado en los arts. 25.1 y 24 CE.
- *Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor*. Este principio, al igual que el de legalidad, presentado anteriormente, a pesar de que se encuentran regulados en los artículo 94.2.b), c) del EBEP, debemos decir que se trata de un principio que viene regulado en la misma Constitución Española, en el art. 9 ya mencionado, “*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*”.²⁸

²⁸ Artículo 94.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

- *Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.*
- *El Principio de culpabilidad, en el cual, cuando se habla de principio de culpabilidad, debemos decir que consiste en un principio que se da cuando la acción o la omisión tipificada tiene un nombre, un sujeto; es decir, en este caso, el hecho deberá ser imputado a una persona determinada, siempre y cuando se den unos requisitos como que no haya inimputabilidad por minoría de edad por ejemplo, así como enajenación, embriaguez o cualquier otra causa legalmente establecida.*
- *Principio de presunción de inocencia, el cual a su vez se trata de un Derecho Fundamental, regulado en la Constitución Española, que viene regulado en su art. 24.2. “Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.”²⁹*

Según el EBEP, es necesario definir que se trata de un texto legal que se encuentra reservado al *Personal Laboral*, tal y como se refleja en el art. 93.1 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*”³⁰, mientras que, por otro lado tenemos 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*, que es aquel

²⁹ Artículo 24 de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, BOE núm. 311, de 29/12/1978.

³⁰ Artículo 93 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

destinado, a los funcionarios que se encuentra al servicio del Estado, tal y como se expresa en el Art. 1, así, como en el 2. de la misma ley.

En este contexto, es esencial considerar también que podremos acudir a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la cual, recoge en sus artículos 25 y siguientes, una serie de principios, que son aquellos mencionados anteriormente y por los que se rige la potestad sancionadora. Entre ellos tenemos el *principio de legalidad*, el *principio de irretroactividad*, el *principio de tipicidad*, el *principio de responsabilidad* y el *principio de proporcionalidad*³¹

c) Las faltas

Siempre que hablamos de las faltas, se piensa en que es un tipo de actuación que induce a una sanción a cualquier tipo de persona. Siguiendo esta línea, podremos decir que la falta será aquella acción u omisión realizada por un funcionario público, ya sea de manera dolosa o culposa, y a su vez, contrarias al ordenamiento jurídico³². En consecuencia, es necesario llevar a cabo una definición justa que se adecúe el tema que estamos tratando, y por ello, emplearemos la definición de falta como aquella actuación realizada por los empleados públicos en el ejercicio de su deber, y podrán ser calificadas de varias formas en función de su gravedad, teniendo por un lado las faltas *muy graves*, *las faltas graves*, y *las faltas leves*, tal y como viene recogido en el Art. 95 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, al igual que ocurre con 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 este caso, debemos acudir al art. 5 y ss, los cuales nos hacen un nombramiento de las faltas que podemos encontrar *-muy graves, graves, y leves-* y a continuación, la definición de ambas y cuándo se da cada una.

³¹ Artículos 25 y ss de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015

³² Gamero Casado, E y Fernández Ramos, S. *Manual Básico de derecho administrativo*. Ed. Tecnos, Madrid, 2020, XVII, p. 949-956.

i. Faltas muy graves:

Debemos entender como faltas muy graves, aquellos hechos que se encuentran regulados y numerados en el art. 95.2 del EBEP:

“a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.

b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad sexual, características sexuales, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, expresión de género, características sexuales, y el acoso moral y sexual.

c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.

d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.

e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.

f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.

g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.

h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.

i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.

j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.

k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.

l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.

m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.

n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.

ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

o) El acoso laboral.

p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en ley de las Cortes Generales o de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.”³³

Pese a todas estas faltas muy graves, podremos acudir al art. 6 del RD 33/1986, el cual estará relacionado con el EBEP, en cuyo caso, actuará como un desarrollo reglamentario que precisa y amplía lo establecido en el EBEP.

En este sentido, y haciendo referencia al RD 33/1986, podemos llevar a cabo una puntuación de las *faltas muy graves* reguladas en dicho Decreto, el cual nos dice en su artículo 6 que será *faltas muy graves* las siguientes:

³³Artículo 95.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

“a) El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la Función Pública.

b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

c) El abandono de servicio.

d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.

e) La publicación o utilización indebida de secretos oficiales así declarados por Ley o clasificados como tales.

f) La notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas.

g) La violación de la neutralidad o independencia políticas, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.

h) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades.

i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.

j) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.

k) La participación en huelgas, a los que la tengan expresamente prohibida por la ley.

l) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.

m) Los actos limitativos de la libre expresión de pensamiento, ideas y opiniones.

*n) Haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en un período de un año.*³⁴

ii. Faltas graves:

En cuanto a las faltas graves, y en lo que respecta al Estatuto Básico del Empleado Público, se establecen en su artículo 95.3 una serie de condiciones y requisitos que deberán de llevarse a cabo para que se dé su tipificación, y esto en base a:

a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.

b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.

*c) El descrédito para la imagen pública de la Administración.*³⁵

Igualmente, tal y como ocurre con las faltas muy graves, podemos acudir de manera inmediata al RD 33/1986, ley en la cual como ya hemos mencionado con anterioridad, podremos hablar de los tipos de faltas en los arts. 5 y ss. En este caso, como nos encontramos hablando de las *faltas graves*, deberemos acudir al art 7 del RD ya mencionado y nos indica que serán las siguientes:

“a) La falta de obediencia debida a los superiores y autoridades.

b) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.

c) Las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la Administración o a los administrados.

³⁴ Artículo 6 del 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. BOE nº 15, de 17 de enero de 1986.

³⁵ Artículo 95.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

- d) La tolerancia de los superiores respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de sus subordinados.*
- e) La grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados.*
- f) Causar daños graves en los locales, material o documentos de los servicios.*
- g) Intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.*
- h) La emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio, a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan falta muy grave.*
- i) La falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave.*
- j) No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio.*
- k) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad.*
- l) El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes.*
- m) La tercera falta injustificada de asistencia en un período de tres meses, cuando las dos anteriores hubieren sido objeto de sanción por falta leve.*
- n) La grave perturbación del servicio.*
- ñ) El atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la Administración.*
- o) La grave falta de consideración con los administrados.*

p) Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo”³⁶

iii. Faltas leves:

Finalmente, para terminar con las faltas, y una vez explicadas y mencionadas las *faltas muy graves* y las *faltas graves*, llevaremos a cabo una mención de las *faltas leves*, aunque para ello, debemos tener en cuenta un pequeño elemento, en este caso abriremos un paréntesis para decir que el Estatuto Básico del Empleado Público, no nos da una gran información de las *faltas leves*, tal y como ocurre con las *faltas muy graves* y las *faltas graves*. En este caso, el Art. 95.4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público nos viene a decir que las faltas leves, serán igualmente tipificadas tal y como ocurre en los casos anteriores, haciendo referencia a las *faltas graves*, y *faltas muy graves*. Por lo tanto, en este caso, deberemos acudir al Real Decreto ya mencionado anteriormente, es decir, el RD 33/1986, el cual enumera de manera detallada y precisa en su artículo 8, cuáles serían los casos en los que se llevará a cabo una *falta leve*.

“Son faltas leves:

- a) El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave.*
- b) La falta de asistencia injustificada de un día.*
- c) La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados.*
- d) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones.*

³⁶ Artículo 7 del 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. BOE nº 15, de 17 de enero de 1986.

e) *El incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave.*³⁷

- Prescripción de las faltas:

Tras examinar detalladamente los distintos tipos de categorías que podemos encontrar sobre las faltas dentro del régimen aplicable, es necesario llevar a cabo una mención acerca de la prescripción de las faltas. Dicha prescripción juega un papel fundamental en el procedimiento disciplinario ya que establece una serie de límites dentro de los cuales, las acciones disciplinarias pueden ser llevadas a cabo, o por el contrario, perder su vigencia legal. Por todo ello, es un elemento necesario tener claro dicho aspecto recogido dentro del funcionamiento disciplinario, y el cual viene expresamente recogido en el artículo 30 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por lo tanto, podremos decir que *“Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses”*³⁸. Por su parte, también debemos decir que este plazo del que estamos hablando de que *“El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido”*.³⁹

³⁷ Artículo 8 del 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. BOE nº 15, de 17 de enero de 1986.

³⁸ Artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

³⁹ Artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

d. Las sanciones del Régimen Disciplinario

A diferencia del enfoque anterior, el cual hablaba de las faltas, incluyendo su definición, así como tipos de faltas que podemos encontrar y la legislación donde se encuentra regulada. Esta vez, vamos a ir un poco más allá y vamos a hablar de las sanciones correspondientes a las mismas anteriormente mencionadas.

Cuando hablamos del término “*sanciones*”, debemos decir que se trata de aquella medida o aquella acción mediante la cual se impone una consecuencia de carácter negativo infligido por la administración a un administrado, como efecto de la realización de una conducta ilícita, teniendo como principal función, la penalización de la misma. Es decir, hablamos de abordar mediante sanciones, las faltas cometidas por todo funcionario público al servicio de la Administración Pública.

GARCÍA DE ENTERRÍA nos sugiere que “*por sanción administrativa debemos entender aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho (revocación de un acto favorable, pérdida de una expectativa o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa)*”⁴⁰. A mi parecer, es como una especie de acercamiento que existe entre el derecho administrativo y el derecho penal, mediante el cual, la misma administración, actúa ejerciendo una actividad “penal”, ajustándose a tal esquema. De cierta manera, consistiría en aquella privación, restricción o suspensión de determinados derechos al sujeto responsable de la acción, como consecuencia o castigo por dicha actuación

Anteriormente descrito el término de sanción, procederemos a hablar de su *marco legal*, y en este caso, debemos decir que la normativa que se encarga de regular las sanciones del sector público, son las ya mencionadas en numerosas ocasiones a lo

⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E, y FERNÁNDEZ, T-R, curso de derecho administrativo II, 2ª Ed, Ed. CIVITAS, pág 147.

largo de este trabajo, por un lado tenemos el EBEP, es decir, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, más concretamente en su artículo 96 y por otro lado tenemos el RD 33/1986, es decir, 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 el artículo 14 y siguientes.

A la hora de diferenciar las sanciones con otras figuras, esta radica en que se manifiesta en la naturaleza específica y en el propósito que persiguen, y por ello, una vez llevado a cabo una definición o un previo acercamiento al concepto de *sanciones*, debemos posicionarnos a la hora de su limitación, y es por ello, que a pesar de que guardar una gran similitud con otras muchas figuras, como por ejemplo, las penas, debemos tener clara su distinción, siendo las primeras impuestas por la misma Administración Pública, y las penas a su vez, son impuestas por los propios órganos jurisdiccionales.⁴¹ Con todo esto, básicamente lo que quiere decir el autor, es que la competencia de la administración es aquella consistente en la imposición de sanciones de carácter administrativo, y nunca penas, y en cambio, la de los tribunales de justicia, es aquella consistente en la imposición de penas así como de sanciones administrativas.

Así considera GARBERÍ LLOBREGAT, de tal manera que se ha intentado establecer diferencia entre ilícitos penales y administrativos desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo, de moto que mientras las últimas atienden a la gravedad del comportamiento antijurídico, las primeras tratan la clase de interés o bien jurídico tutelado.⁴²

⁴¹ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F, *Sanciones administrativas, garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Ed. Comares, Granada, 2007, 1-10.

⁴² GARBERÍ LLOBREGAT J, *El procedimiento administrativo Sancionador*, Ed. Tirant Le Blanch, Valencia, 1998, p. 72 ss

Abordando otro aspecto importante en cuanto a las sanciones administrativas se refiere, es fundamental hacer una apreciación de los distintos tipos de sanciones que podemos encontrar.

GARCÍA ENTERRÍA diferencia dos grupos de sanciones, las sanciones administrativas de autoprotección y las sanciones administrativas de protección del orden general.⁴³

i. Sanciones de autoprotección y sanciones de protección del orden general:

Como señala TOLOSA TRIBIÑO “*esta clasificación, debida a García de Enterría, atiende a la finalidad perseguida con la imposición de la sanción. En las primeras se persigue la tutela por la administración de su organización y su orden interno, y suponen una extensión de la técnica de la autotutela administrativa, al ámbito represivo, mientras que en las segundas se persigue la protección del orden social general, en un sentido amplio*”⁴⁴. De tal manera, que se busca resguardar la integridad de la administración, su organización y su orden interno, así como la protección del orden público.

ii. Sanciones personales y sanciones reales o pecuniarias

Este tipo de sanciones personales debemos decir que no se trata sino que de una sanción principal que consiste en la suspensión temporal o revocación, así como restricción de algún derecho que posea la persona que haya cometido la infracción tipificada. TOLOSA TRIBIÑO determina que son “*Consistentes en la suspensión o restricción de un derecho o de la autorización condicionante del ejercicio de un derecho (clausura de un establecimiento, suspensión de una patente, etc) o actos de reproche*

⁴³ GARCÍA ENTERRÍA, E. “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista española de derecho administrativo*, 1976, p. 399 y ss.

⁴⁴ TOLOSA TRIBIÑO, C. *Suma de las infracciones y sanciones en la Administración Local*. Ed. DAPP Publicaciones jurídicas., 2007 Pág 23.

(*apercibimientos*)⁴⁵. Mientras que por otro lado, cuando nos referimos a las sanciones pecuniarias son aquellas en las que se impondrá una obligación de pago una cantidad líquida de dinero al causante o el autor de la conducta calificada como atípica.

Igualmente, debemos decir que, como hemos mencionado con anterioridad, tanto el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público en su art. 96 nos muestra las diferentes sanciones.

“1. Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:

a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.

b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.

c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.

d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.

e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.

f) Apercibimiento.

⁴⁵ TOLOSA TRIBIÑO, C. *Suma de las infracciones y sanciones en la Administración Local*. Ed. DAPP Publicaciones jurídicas., 2007 Pág 24.

g) *Cualquier otra que se establezca por ley.*⁴⁶

Así como 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. El cual, en su artículo 14, como ya hemos visto previamente, regula las sanciones disciplinarias, expresando que “*Por razón de las faltas a que se refiere este Reglamento, podrán imponerse las siguientes sanciones:*

a) *Separación del servicio.*

b) *Suspensión de funciones.*

c) *Traslado con cambio de residencia.*

e) *Apercibimiento.*⁴⁷

- Prescripción de las sanciones:

En adición, tal y como se ha mencionado anteriormente con las *faltas*, en este caso en el que estamos hablando sobre las sanciones a dichas faltas, también debemos de decir que tienen un plazo de prescripción. Dicho plazo viene recogido en el Artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y establece que *las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.*⁴⁸

⁴⁶ Artículo 96 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.

⁴⁷ Artículo 14 del 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. BOE nº 15, de 17 de enero de 1986.

⁴⁸ Artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

“En este caso, el plazo de prescripción comenzará a computarse desde el día siguiente a aquél en que sea ejecutable la resolución por la que se establezca la sanción o haya fenecido el plazo para impugnarla.

Cabe traer a colación, de forma ilustrativa, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 15 de diciembre de 2004, recaída en el recurso 97/2002, en lo concerniente a la operatividad de la prescripción derivada del actuar de la Administración:

*“Si la administración ha perseguido oportunamente la infracción y la ha sancionado, sin incurrir en inactividad por plazo superior al de prescripción, lo acontecido después, en cuanto a la tardanza en resolver los recursos en sede administrativa, en nada afecta a la prescripción de la infracción sino, simplemente, a determinar si el órgano autor de la resolución ordinaria actuó con arreglo al ordenamiento jurídico. La demora en la resolución expresa de los recursos dará lugar a la ficción del silencio negativo o desestimatorio que permita la impugnación jurisdiccional del acto presunto, pero no dará lugar a una prescripción de la infracción cuando ésta no se ha producido en su ámbito propio, es decir, en el expediente sancionador que finaliza y culmina con la resolución que impone la sanción. No cabe, por tanto, configurar la vía de recurso como una prolongación del expediente administrativo, sino como un plano supraordenado al expediente conducente a la revisión de los actos que pusieron fin al mismo”.*⁴⁹

e. Procedimiento sancionador.

En un principio, al examinar el procedimiento sancionador, es esencial tener en cuenta que se refiere a aquel conjunto de actuaciones que están regidas por la ley, y mediante las cuales se lleva a cabo la imposición de sanciones a una determinada conducta ilícita, en las que encontramos las faltas o infracciones. Este procedimiento se caracteriza por un equilibrio entre las garantías de protección de los intereses públicos y las garantías al aseguramiento de los derechos del administrado. Es decir, será aquel

⁴⁹STS (Sala de lo contencioso) de 15 de diciembre de 2004 (rec, núm 97/2002)

procedimiento disciplinario descrito como el mecanismo, a través del cual las propias administraciones públicas aplican una serie de medidas estrictas para así corregir las infracciones que realizan los funcionarios en el desempeño de sus funciones, y que son catalogadas como faltas muy graves, faltas graves o faltas leves, y dichas medidas de corrección sólo podrán llevarse a cabo de la manera que se encuentra legalmente establecida en la ley.

A tenor de lo expuesto sobre lo que es el procedimiento sancionador, es necesario recalcar que en la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, en su artículo 63.2, se estipula que *“En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento.”*, debemos decir que este procedimiento consta de una estructura, la cual comienza con la *fase de iniciación* del procedimiento, aunque sin antes mencionar que en la misma Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 55 se habla de una *información y actuaciones previas* al inicio del procedimiento. En este contexto, se estipula que *“Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.”*

2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.”⁵⁰

⁵⁰ Artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

Dichas medidas previas, tendrán la consideración de que se lleve a cabo una mayor precisión posible en los hechos, así como investigación de personas que puedan ser responsables o que se entienda que tengan alguna relación con los hechos ocurridos. Las diligencias preliminares serán en este caso llevadas a cabo por las entidades encargadas de investigar, así como indagar e inspeccionar en el ámbito que corresponda, y en ausencia de dichas entidades, debemos tener claro, que estas actuaciones serán realizadas por las personas u órganos administrativos designados por la autoridad competente para iniciar y resolver el procedimiento.

Teniendo en cuenta lo mencionado, es relevante llevar a cabo la introducción a la estructura del Procedimiento Sancionador, el cual consta de principalmente 3 fases, *La fase de iniciación, tramitación y terminación*, las cuales podemos encontrar tanto en 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 sus capítulos III, IV, y V y comprenden los artículos 27-55, así como en la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, en los capítulos II, IV y V, y comprenden los arts. 58-69 y 75-95.

Dicho esto, procederemos explicando cada una de las distintas fases de una manera más detallada.

i. Fase de Iniciación.

Cuando nos referimos al inicio del procedimiento sancionador, es naturalmente pertinente mencionar que comienza con la fase de iniciación del procedimiento, a la que hemos hecho referencia en los artículos previos, de las leyes mencionadas previamente. Si observamos la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 63, se expresa que:

1. Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la

fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.⁵¹, así como el RD 33/1986 en su artículo 27 que dice que “El procedimiento se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia.”⁵².

Por todo ello, siempre, en todos los casos, lo primero que debemos decir es que el procedimiento administrativo deberá ser iniciado siempre de oficio por el órgano competente. Dicha actuación, podrá ser por *iniciativa propia del órgano instructor así como por orden de algún órgano administrativo superior jerárquicamente mediante una petición razonada de cualquier órgano administrativo sin competencia para iniciar el procedimiento, así como por denuncia de cualquier persona que pone en conocimiento de la administración los hechos constitutivos de la infracción.*

- ***Inicio del procedimiento a iniciativa propia:*** *Es aquella derivada por la propia iniciativa del órgano competente para llevar a cabo la iniciación.*
- ***Inicio del procedimiento como consecuencia de orden superior:*** *En este sentido, debemos decir que “la orden se expresará en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha o periodos de tiempo continuado en que los hechos se produjeron”⁵³*
- ***Inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos:*** *En esta línea debemos decir que tal y como se expresa en la LPAC en sus artículos 60 y ss, “se entiende por petición razonada, la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órganos administrativo que no tiene*

⁵¹ Artículo 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁵² Artículo 27 del 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. BOE nº 15, de 17 de enero de 1986.

⁵³ Artículo 60 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

competencia para iniciar el procedimiento y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación”⁵⁴, y en cuyo caso, se deberá “especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.”⁵⁵

- **Inicio del procedimiento por denuncia:** Debemos entender que se trata de un “acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.”⁵⁶ En cuyo caso se deberá expresar una serie de datos que son completamente necesarios, así como es el caso de la identificación de los individuos que llevan a cabo la declaración, fecha de la comisión de los hechos y en su caso, los presuntos responsables.

Por todo ello, y en todos los casos, se debe tener claro que para dar un inicio adecuado al procedimiento administrativo sancionador, se requiere que se notifique de la manera establecida al administrado que ha llevado a cabo la actuación ilícita, siguiendo los requisitos establecidos en el art. 64 LPAC, es decir, se deberá llevar a cabo:

“a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.

⁵⁴ Artículo 61 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁵⁵ Artículo 61 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁵⁶ Artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.

d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85.

e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56.

f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.”⁵⁷.

ii.Fase de Tramitación:

En esta fase, debemos tener en cuenta, que la misma Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 63.1 recoge un principio impuesto por el *Tribunal Constitucional*⁵⁸ y que recoge que los procesos de naturaleza sancionadora “establecerán la debida separación

⁵⁷ Artículo 64.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁵⁸ STC 145/1988 de 12 de julio 1988

*entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.*⁵⁹, por ello, es importante tener en cuenta que un mismo órgano no podrá acumular atribuciones de instrucción y de resolución en el procedimiento sancionador, aunque hay cierta flexibilidad con ello, tal y como se ve en la *STS 21-1-2002, Ar. 2.515*⁶⁰, que se admite que el instructor de un procedimiento participará en el órgano que acordó la resolución.

Al mismo tiempo, también debemos considerar la formulación de la acusación, así como la prueba y presunción de inocencia. Una de las primeras acusaciones durante la fase de instrucción del procedimiento sancionador consiste en la descripción de los eventos que podrían constituir una infracción, detallados en un documento de hechos específicos. Este documento debe ser notificado a los involucrados, quienes tendrán la oportunidad, dentro del plazo legalmente establecido de responder tal y como se indica y presentar las pruebas que estimen oportunas, tal y como determina el Tribunal Constitucional en su *STC 23/2007*, alegando que *no cabe la acusación implícita, ni tácita, sino que la acusación debe ser formulada de forma expresa y en término que no sean vagos o indeterminados, aunque no se exige que se detallen de forma exhaustiva los hechos objeto de acusación, sino que resulta suficiente con que el pliego contenga los hechos relevantes y esenciales para efectuar una calificación jurídica e integrar la infracción de que se trate*⁶¹. No obstante, debemos tener en cuenta que esto “*no implica que en la fase de inicio del procedimiento disciplinario exista la obligación de precisar de forma absoluta los hechos y calificación jurídica correspondiente, sino que la imputación puede ir precisando de forma gradual al desarrollo del procedimiento siempre que se dé ocasión de defenderse a la acusación de forma plena desde el momento en que la conoce de forma plena*”⁶²

⁵⁹ Artículo 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁶⁰ STS de 18 de enero 2002 (7536/2002)

⁶¹ STC 23/2007, de 12 de febrero

⁶² STC 116/2007 de 21 de mayo.

Según lo señalado con anterioridad, no sólo podremos hablar de la *formulación de la acusación*, sino también de la *prueba y presunción de inocencia*, es decir, ese Derecho Fundamental que viene recogido en el Art. 24 de la Constitución Española, que guarda relación con el procedimiento sancionador, a la hora de llevar a cabo la utilización de los medios de pruebas necesarios para la defensa. *Sin embargo, para que una queja basada en una presunta violación del derecho a la prueba tenga mérito, esta deberá de cumplir con una serie de criterios, siendo fundamental la presentación de las evidencias solicitadas de acuerdo a los plazos y procedimientos establecidos.*

En este sentido, es la propia Jurisprudencia, la que tiene claro que la presunción de inocencia en materia sancionadora no abarca a todos y cada uno de los hechos que pueden ser relevantes en el seno del proceso llevado a cabo por lo expuesto en el art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

iii. Fase de Terminación:

- Propuesta de Resolución:

Una vez que se ha concluido con la instrucción del procedimiento, se deberá de llevar a cabo la propuesta de resolución y audiencia, y la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 89 expresa que:

“1. El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.*
- b) Cuando los hechos no resulten acreditados.*
- c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.*

d) *Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.*

e) *Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.*”⁶³

- Resolución del Procedimiento sancionador:

En lo que respecta a la competencia para sancionar, debemos hacer mención a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la cual, en su artículo 25 nos dice que *“la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley”*⁶⁴ además de que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde únicamente a los órganos administrativos que la tengan.

En lo que respecta al contenido de la resolución, además de los aspectos generales que deben incluirse en las resoluciones, en el caso de los procedimientos de naturaleza sancionadora, debemos tener en cuenta que esta incluirá una valoración de las pruebas que han sido presentadas, en especial aquellas que son fundamentales para la decisión que se tomará a posteriori. Por ello, la resolución establecerá los hechos relevantes y en su caso, identificará a las personas que sean responsables, las infracciones cometidas y las sanciones que son impuestas, o en su defecto, la declaración de la inexistencia de infracción alguna así como de responsabilidad. Por otro lado, en la LPAC, también se menciona que *“En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la*

⁶³ Artículo 89 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁶⁴ Artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.”⁶⁵

- Caducidad y otras formas de terminación del procedimiento sancionador.

A su vez, hay que hablar también de la caducidad del procedimiento sancionador, en la que, mediante el vencimiento del plazo legalmente establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se determinará la resolución del procedimiento sancionador, tal y como se encuentra recogido en el artículo 25.b de la ley Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual dice que *“En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.”⁶⁶*

En líneas generales, es importante tener en cuenta que la caducidad de un procedimiento sancionador no impide iniciar un nuevo procedimiento por los mismo hechos, a menos que la infracción haya prescrito. De esta manera viene recogido en la ley Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en su artículo 50, el cual directamente recoge que:

“1. El procedimiento caducará transcurrido un año desde su incoación sin que se haya notificado la resolución, debiendo, no obstante, tenerse en cuenta en el cómputo las posibles paralizaciones por causas imputables al interesado o la suspensión que debiera acordarse por la existencia de un procedimiento judicial penal, cuando concorra identidad de sujeto, hecho y fundamento, hasta la finalización de éste.

⁶⁵ Artículo 90.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁶⁶ Artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

2. La resolución que declare la caducidad se notificará al interesado y pondrá fin al procedimiento, sin perjuicio de que la administración pueda acordar la incoación de un nuevo procedimiento en tanto no haya prescrito la infracción. Los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.”⁶⁷

Por otra vertiente, es la propia LPAC, en su artículo 85, el texto que nos muestra qué otras maneras de terminación del procedimiento aparte de la que acabamos de explicar tenemos, en los que tenemos aquel en que:

- El infractor reconoce su responsabilidad, de tal manera que *“se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda”⁶⁸*
- El pago voluntario *“Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.”⁶⁹*

Siendo en estos casos mencionados anteriormente, es la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la que hace referencia a que *“cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento, aplicará reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la*

⁶⁷Artículo 50 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. BOE nº 77, de 31 de marzo de 2015.

⁶⁸ Artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁶⁹ Artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

*notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.*⁷⁰

Para cerrar este tema, debemos de tener claro que la ejecutividad de las sanciones, la doctrina, la vincula a la tutela judicial efectiva, en el sentido de que la sanción no debe ser susceptible de ejecución hasta tanto no tiene el particular la posibilidad de plantear directamente la suspensión del acto al juez de lo contencioso-administrativo⁷¹, y en este sentido, el art. 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge que *“La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.”*⁷²

En otras palabras, para que la sanción sea ejecutiva, no es requerido que el acto sea definitivo, pero sí que es un elemento esencial que se haya agotado la vía administrativa. Lo cual significa que el acto no deberá ejecutarse mientras el sujeto sancionado esté obligado a presentar un recurso administrativo y esperar su resolución, de tal modo, que la jurisprudencia tiene declarado que no puede ejecutarse una sanción hasta tanto, y una vez ésta es impugnada y solicitada sus suspensión, el órgano judicial resuelve al respecto. Por ello, la interposición de recurso administrativo cuando proceda, detiene de manera automática e inmediata la aplicación de la sanción, y así lo entiende el Tribunal Constitucional.⁷³

⁷⁰ Artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁷¹ STC 66/1984 de 6 de junio.

⁷² Artículo 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

⁷³ STC 243/2006 de 24 de julio

5. Conclusiones.

PRIMERA.- La potestad sancionadora en España se configura como un pilar fundamental del Ordenamiento Jurídico administrativo. Este régimen establece las bases para la imposición de medidas disciplinarias a los empleados públicos que incumplen sus obligaciones en el ejercicio de sus funciones. Esta facultad está regulada y se circunscribe al ámbito administrativo. Por ende, las autoridades administrativas tienen la facultad de imponer sanciones por infracciones cometidas en el desempeño de sus funciones. A su vez, es importante señalar que esta potestad se aplica en diversas áreas de la Administración Pública, abarcando desde la administración central hasta la autonómica y la local, de manera que se garantiza la coherencia y uniformidad en la aplicación de las sanciones disciplinarias en todo el territorio.

SEGUNDA.- El Ius Puniendi se manifiesta en dos ámbitos distintos: el penal y el administrativo. A pesar de esta diferencia, los principios que lo rigen son los mismos. Sin embargo, es importante destacar que en el ámbito disciplinario, el ejercicio de este derecho está atenuado en comparación con el penal. No obstante, a pesar de que en el ámbito disciplinario se caracteriza por estar mitigado y poseer una mayor flexibilidad en su aplicación, es a consecuencia de que se regulan conductas relacionadas con el incumplimiento de normativas o deberes, y no necesariamente con la comisión de delitos. En ambos casos, el Ius Puniendi tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de las normativas establecidas y preservar la integridad del sistema legal.

TERCERA.- La fundamentación de la potestad disciplinaria se basa en principios esenciales que respaldan su ejercicio dentro del ámbito administrativo. Su objetivo principal es el mantenimiento del orden y de la disciplina en la administración pública, garantizando el cumplimiento de las normas y un ambiente laboral adecuado. Asimismo, busca promover la legalidad y el respeto a los principios éticos que rigen la

función pública, fortaleciendo el Estado de derecho y protegiendo los intereses públicos. De igual manera, la potestad disciplinaria actúa como un mecanismo de prevención y disuasión, estableciendo consecuencias para aquellos que incumplen sus obligaciones, y tiene como fin corregir y rehabilitar a los empleados públicos, ofreciéndole la oportunidad de enmendar sus errores y reintegrarse al servicio de manera adecuada.

CUARTA.- Respecto al régimen disciplinario de la potestad sancionadora, se concreta regulado en diversas leyes y normativas. Entre ellas se destaca el Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre, mediante el cual se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Por otro lado, 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, complementando y desarrollando las disposiciones del EBEP.

QUINTO.- A la vista de lo expuesto, y pese a ello, debemos entender que la diversidad en el ámbito de los funcionarios públicos conlleva a la existencia de distintos estatutos que regulan sus derechos y deberes, de tal manera que existen numerosos sectores que cuentan con su propio estatuto específico, y que definen las condiciones laborales, así como el régimen disciplinario de manera particularizada. En este sentido, para una considerable cantidad de funcionarios públicos, la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público se percibe como una normativa residual, ya que sus condiciones son recogidas por su estatuto específico, siendo común que estos estatutos especiales establezcan normas más detalladas, lo que ocasiona que sean aplicados de manera prioritaria en la gestión y resolución de conflictos disciplinarios.

6. Bibliografía.

- ENTRENA CUESTA R, *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Tecnos, Madrid, 1995.
- GAMERO CASADO, E y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Manual Básico de derecho administrativo*. Ed. Tecnos, Madrid, 2020.
- GARBERÍ LLOBREGAT J, *El procedimiento administrativo Sancionador*, Ed. Tirant Le Blanch, Valencia, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E, y FERNÁNDEZ, T-R, curso de derecho administrativo II, 2ª Ed, Ed. CIVITAS, Madrid.
- GARCÍA ENTERRÍA, E. “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista española de derecho administrativo*, 1976, p. 399-430.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F, *Sanciones administrativas, garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Ed. Comares, Granada, 2007.
- Gil García, L. M., García Coronado, G., & Esteban García, R. H.. *Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto*. Prolegómenos: derechos y valores, 2009, XII (23), p. 177–192.
- JIMÉNEZ ASENSIO R, *Los Directivos públicos en España*, II Congreso de Gestión Pública, Barcelona, 2006.
- SANCHEZ MORÓN, M. *Régimen Jurídico de los funcionarios interinos*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2020.
- SÁNCHEZ MORÓN M. *Derecho de la Función Pública*, Ed. Tecnos, Madrid, 2011.

- SANCHEZ MORÓN, M. . Los supuestos de interinidad de la legislación básica *Régimen Jurídico de los funcionarios interinos*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2020.
- SÁNCHEZ MORÓN M, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico de Empleado Público*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007. P, 87-88
- SANTAMARÍA PASTOR, J A., *Principios de derecho administrativo general*, t. I, 1ª Ed, Iustel, 2004.
- TOLOSA TRIBIÑO, C. *Suma de las infracciones y sanciones en la Administración Local*. Ed. DAPP Publicaciones jurídicas, 2007.

Repertorio de Jurisprudencia

- STC 66/1984 de 6 de junio.
- STS de 16 de julio de 1987 (Cuestiones de Inconstitucionalidad núms. 377/1985 y 94/1986)
- STC 145/1988 de 12 de julio
- STS de 18 de enero 2002 (7536/2002)
- STS (Sala de lo contencioso) de 15 de diciembre de 2004 (rec, núm 97/2002)
- STC 243/2006 de 24 de julio
- STC 23/2007, de 12 de febrero
- STC 116/2007 de 21 de mayo.

Textos legales

- Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. BOE nº 77, de 31 de marzo de 2015.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015.
- 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. BOE nº 15, de 17 de enero de 1986.
- Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. BOE, nº 40, de 15 de febrero de 1964.
- Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.