



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

El régimen disciplinario de la Policía Nacional según la Ley
Orgánica 4/2010, de 20 de mayo.

Autor:

D. Alfonso Abad de las Heras

Directores:

Dr. D. Ricardo García García

Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla

Murcia, marzo de 2022



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

El régimen disciplinario de la Policía Nacional según la Ley
Orgánica 4/2010, de 20 de mayo.

Autor:

D. Alfonso Abad de las Heras

Directores:

Dr. D. Ricardo García García

Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla

Murcia, marzo de 2022



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

AUTORIZACIÓN DE LOS DIRECTORES DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN

El Dr. D. Ricardo García García y el Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla, como Directores de la Tesis Doctoral titulada “El régimen disciplinario de la Policía Nacional según la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo” realizada por D. Alfonso Abad de las Heras en el Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Empresa, **autorizan su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmamos, para dar cumplimiento al Real Decreto 99/2011, en Murcia, a 23 de febrero de 2022.

GARCIA
GARCIA
RICARDO -
02879846Q
Firmado digitalmente por
GARCIA GARCIA
RICARDO -
02879846Q
Fecha: 2022.02.21
22:00:30 +01'00'

AGRADECIMIENTOS

Quisiera aprovechar estas líneas para mostrar mi agradecimiento a las personas que han hecho posible que se llevara a cabo este proyecto: culminar los estudios de tercer grado. Sin su colaboración hubiese sido mucho más complicado –quizá imposible– seguir el camino que termina en esta tesis doctoral.

En primer lugar, a los dos directores de la tesis, Ricardo García y Gonzalo Wandosell, que no sólo se han asegurado que este trabajo llegue a buen puerto, sino que han facilitado la investigación convirtiendo el proceso en un intercambio muy agradable. Ha sido un orgullo que hayan aceptado ayudarme a alcanzar esta meta.

También debo recordar al personal que trabaja en la Universidad Católica San Antonio, cuyo trato y dedicación ha sido impecable, sin importar si eran docentes o realizaban labores puramente administrativas. Cada llamada a la universidad, ya fuese para realizar consultas o solucionar incidencias, terminaba con la cuestión en particular solucionada, mostrando en todo caso un nivel de compromiso muy elevado.

Asimismo quiero reconocer la atención de Víctor González, compañero de despacho, con el que he compartido muchas horas discutiendo sobre derecho disciplinario, administrativo y penal, el alcance de sus normas y las contradicciones (aparentes y reales) que su interpretación ofrece. Una mente clara y crítica, cuya ayuda ha facilitado que este trabajo se finalizara rápidamente, al ofrecer otra perspectiva en un ámbito tan concreto.

Por último, y sobre todo, quiero agradecer a Rosa su apoyo a lo largo de todo el proceso. Sé que soy muy afortunado, no sólo por su compañía a mi lado, sino también por ese apoyo incondicional a todos los proyectos que he ido abordando a lo largo de los años. En realidad, es ella el combustible que me permite seguir y seguir, mucho más allá de lo que cualquiera podría considerar razonable.

“Cada vez me siento menos dogmático y más inclinado a
revisar, cada mañana, lo que pienso y lo que piensan los demás,
y cada vez me veo menos dispuesto a admitir soluciones
preconcebidas o actitudes de vademécum”. Camilo José Cela y
Trulock (1916-2002).

RESUMEN

A lo largo de este trabajo, se realiza un estudio pormenorizado de la normativa disciplinaria de la Policía Nacional. La Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía es una disposición ambiciosa, quizá en demasía: su ámbito de aplicación no se limita a la Policía Nacional, sino que se extiende también a la mayoría de las Policías Locales en territorio nacional.

Pese a que este precepto resulta de aplicación, por tanto, a decenas de miles de policías, no ha despertado la curiosidad de la comunidad académica, de manera que no existe ningún estudio doctrinal en este ámbito. Teniendo en cuenta las particularidades de este colectivo (unas funciones muy específicas, a la par que su naturaleza civil), se ha considerado de interés realizar un análisis detallado de la materia, tanto en su aspecto procedimental como en el análisis de las diferentes infracciones y sanciones.

Partiendo de ese punto de vista, ha sido necesario, en primer lugar, acotar el ámbito del estudio a la Policía Nacional, ya que cada cuerpo policial presenta características propias (funciones, estructura, organización...), y el intento de análisis simultáneo y comparado de varias corporaciones, pese a ser ilustrativo, hubiese producido un resultado de una extensión inabarcable.

Por este motivo, se ha efectuado un breve análisis histórico de la evolución de las distintas corporaciones que han terminado integrando el Cuerpo Nacional de Policía, a fin de comprender su idiosincrasia y cómo ha sido capaz de asumir, en un breve periodo de tiempo, la transformación que implica la unificación de dos cuerpos policiales de innegable peso histórico, a la par que un cambio de régimen político.

A continuación, y debido a la falta de estudios previos en la materia, ha sido necesario realizar un análisis exhaustivo de todos los principios y técnicas administrativas que afectan a este sector del derecho, además de examinar en detalle una serie de trámites que, si bien no pueden considerarse únicos, aparecen de forma incidental en nuestro ordenamiento. Con este fin, se ha realizado una detallada investigación bibliográfica y doctrinal en el ámbito no sólo del derecho disciplinario, sino del administrativo sancionador en general.

Por último, se ha efectuado al fin un análisis detallado de la normativa disciplinaria en sí misma, en vista de la nueva normativa procedimental (leyes 39/2015 y 40/2015), a la luz de las cuales ha de interpretarse la Ley Orgánica 4/2010.

Este análisis ha sido ilustrado por numerosas resoluciones judiciales: principalmente del Tribunal Constitucional y del Supremo, en el caso de los principios del derecho administrativo sancionador y de otras cuestiones que inspiran la normativa disciplinaria, como son las relaciones de especial sujeción o el uso de la deontología.

A la hora de analizar el procedimiento, infracciones y sanciones, sin embargo, se han empleado en su mayoría resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia, al ser éstos los que más habitualmente entienden de los recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones de la Dirección General de la Policía. Así, se han empleado la totalidad de las obrantes en el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial, que entienden de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo.

En aquello a lo que no alcanzan estas resoluciones, se han empleado otras que entienden de recursos contencioso-administrativos en el ámbito del derecho disciplinario de la Guardia Civil, del propio de los funcionarios de la Administración General del Estado, así como del derogado Real Decreto 884/1989, que desarrollaba la anterior (y ya derogada) normativa disciplinaria del Cuerpo Nacional de Policía.

El resultado del trabajo arroja unos resultados que van de la mano con la amplitud de su ámbito de aplicación. La enorme diversidad de comportamientos que se pretende regular redundan en un uso continuo de técnicas administrativas como los conceptos jurídicos indeterminados, que permiten aplicar cada infracción a diversas conductas muy diferentes (siempre que guarden una relación entre ellas) al precio de una reducción de la seguridad jurídica. Los bienes jurídicos protegidos suelen ser de particular importancia, pero algunas faltas disciplinarias parecen ser capaces de albergar casi cualquier comportamiento.

El análisis del procedimiento muestra importantes lagunas jurídicas y evidentes contradicciones, como el defectuoso régimen de la prueba o la casi inexistente regulación del procedimiento por faltas leves. Asimismo, se proponen

diversas formas de solventar estas deficiencias, de manera que se asegure tanto el objetivo de esta norma como la seguridad jurídica y los derechos de los expedientados.

Por otra parte, sería necesario un estudio más extenso de la extensa normativa estatutaria del Cuerpo Nacional de Policía. Aunque algunos autores han realizado análisis de ciertas materias, no son tan detallados, o tan actuales, como sería deseable. Y, por supuesto, adaptar la investigación realizada a las peculiaridades de las Policías Locales, de manera que su utilidad no se limite a un único colectivo cuando son una pluralidad los afectados.

Palabras clave: ciencias jurídicas y derecho, derecho administrativo, derecho estatutario, administración pública.

ABSTRACT

A detailed study of the disciplinary regulations of the National Police is carried out throughout this work. The Organic Law 4/2010 of 20th May about the disciplinary regime of the National Police Force is an ambitious provision, perhaps too much; its scope is not limited to the National Police, but also extends to most of the Local Police in the national territory.

Although this precept is therefore applicable to thousands of police officers, there is no doctrinal study in this area. Considering the particularities of this group (very specific functions, as well as its civil nature), to carry out a detailed analysis of the matter, both in its procedural aspect and in the analysis of the different infringements and sanctions, it has been considered of interest.

From this point of view, it has been necessary to limit the scope of the study to the National Police since each police force has its own characteristics (functions, structure, organization, etc.), and due to the attempt at a simultaneous and comparative analysis of several police forces, although illustrative, would have produced a result of unmanageable length.

For this reason, a brief historical analysis about the evolution of the different corporations that ended up integrating the National Police Force has been developed; to understand its idiosyncrasy and how it has been able to assume in a short period of time, both the transformation implied by the unification of two police forces of undeniable historical weight and a change of political regime.

Due to the lack of previous studies on the subject, it has been necessary to carry out an exhaustive analysis of all the principles and administrative techniques that affect this sector of law, as well as to examine in detail a series of procedures which, although they cannot be considered as unique, appear in an incidental manner in our legal system. To this end, detailed bibliographical and doctrinal research has been carried out in the field not only of disciplinary law, but also of administrative sanctioning law in general.

Finally, a detailed analysis of the disciplinary regulations themselves has been carried out, considering the new procedural regulations (Laws 39/2015 and 40/2015), in the light of which Organic Law 4/2010 must be interpreted.

This analysis has been illustrated by numerous judicial decisions: mainly by the Constitutional Court and the Supreme Court, in the case of the principles of

administrative sanctioning law and other issues that inspire disciplinary regulations, such as relations of special subjection or the use of deontology.

However, in the analysis of the procedure, infringements and sanctions, decisions of the High Courts of Justice have been used mostly since these are the most common courts to hear contentious-administrative appeals against decisions of the National Police Directorate. Thus, all of those in the Judicial Documentation Centre of the General Council of the Judiciary, which deal with Organic Law 4/2010, of 20 May, have been used.

With regards to what these resolutions fail to achieve, others that deal with contentious-administrative appeals in the disciplinary law of the Civil Guard, the disciplinary law of civil servants of State Administration, as well as the repealed Real Decreto 884/1989, which developed the previous (and already repealed) disciplinary regulations of the National Police Force.

Since this rule applies to a huge and diverse group, it must necessarily be vague. The enormous diversity of behaviors that are intended to be regulated results in the continuous use of administrative techniques such as undefined legal concepts, which allow each offence to be applied to a variety of very different behaviors (if they are related to each other) at the cost of a reduction in legal certainty. Protected legal assets are often of particular importance, but some disciplinary offences appear to be capable of accommodating almost any behavior.

The analysis of the procedure shows important legal gaps and obvious contradictions, such as the defective rules of evidence or the almost non-existent regulation of the procedure for minor offences. Various ways are also proposed to remedy these shortcomings to ensure the objective of this regulation as well as the legal certainty and rights of those concerned.

On the other hand, a more extensive study of the statutory regulations of the National Police Force would be necessary. Although some authors have carried out analyses of certain subjects, they are not as detailed, or as up to date, as would be desirable. And, of course, the analysis should be adapted to the peculiarities of local police forces, so that its usefulness is not limited.

Keywords: legal sciences and law, administrative law, statutory law, public administration.

ÍNDICE GENERAL

AUTORIZACIÓN DE LOS DIRECTORES DE LA TESIS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN

ABSTRACT

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE FIGURAS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CAPÍTULO I.- INTRODUCCIÓN	31
CAPÍTULO II.- METODOLOGÍA	37
CAPÍTULO III.- HISTORIA RECIENTE DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA Y DE SU RÉGIMEN DISCIPLINARIO	43
III.1.- PRECEDENTES PRÓXIMOS DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA.....	44
III.2.- LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO POLICIAL	53
CAPÍTULO IV.- RELACIÓN ENTRE SANCIONES DISCIPLINARIAS Y PENALES	61
IV.1.- DIFERENCIA CUALITATIVA	65
IV.2.- DIFERENCIA CUANTITATIVA.....	71
IV.3.- LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DISCIPLINARIO.....	75
CAPÍTULO V.- CONTENIDO ÉTICO DEL DERECHO DISCIPLINARIO	83
V.1.- LA NECESIDAD DE PRINCIPIOS INSPIRADORES	83
V.2.- LAS INFRACCIONES DEONTOLÓGICAS.....	93
V.3.- CÓDIGOS DE CONDUCTA Y PRINCIPIOS INSPIRADORES	97
V.3.1.- Declaración sobre la policía	97
V.3.2.- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley	99
V.3.3.- Artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	100
V.3.4.- Código ético del Cuerpo Nacional de Policía	102

V.3.5.- Otros códigos deontológicos	102
CAPÍTULO VI.- LAS RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL Y SU PAULATINA DESAPARICIÓN	111
VI.1.- EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO	115
VI.2.- INFLUENCIA EN EL ÁMBITO DISCIPLINARIO POLICIAL	122
CAPÍTULO VII.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	135
VII.1.- LA LEGALIDAD FORMAL O RESERVA DE LEY.....	137
VII.1.1.- Remisión normativa.....	141
VII.2.- LA LEGALIDAD MATERIAL O TIPICIDAD.....	146
VII.2.1.- Conceptos jurídicos indeterminados y normas en blanco.....	150
VII.2.2.- La prohibición de analogía	156
VII.3.- LA IRRETROACTIVIDAD.....	159
VII.3.1.- Casos especiales de aplicación retroactiva de la norma más favorable.....	163
CAPÍTULO VIII.- EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD	169
VIII.1.- DESDE LA VOLUNTARIEDAD HASTA EL DOLO Y LA CULPA	173
VIII.2.- CAUSAS DE EXCLUSIÓN Y ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD	176
VIII.2.1.- Circunstancias que excluyen el nexo causal del sujeto con la acción típica.....	177
VIII.2.2.- Causas que impiden que concurra la imputabilidad	178
VIII.2.3.- Circunstancias que excluyen la responsabilidad y el error	179
VIII.2.4.- Causas de justificación	183
VIII.3.- OTROS RESPONSABLES NO AUTORES	185
CAPÍTULO IX.- EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	189
IX.1.- LOS CRITERIOS DE GRADUACIÓN.....	199
CAPÍTULO X.- LA CONCURRENCIA DE SANCIONES	213
X.1.- ÁMBITO MATERIAL DE LA PROHIBICIÓN DE BIS IN IDEM.....	217
X.1.1.- Concurrencia de infracción disciplinaria y delito común.....	221
X.1.2.- Concurrencia de infracción disciplinaria y delito especial propio de funcionarios	225

X.1.3.- Concurrencia de infracciones disciplinarias	226
X.2.- ÁMBITO PROCEDIMENTAL DE LA PROHIBICIÓN DE BIS IN IDEM	227
X.2.1.- Deber de no tramitar procedimiento disciplinario por hechos constitutivos de ilícito penal	228
X.2.2.- Deber de respetar los hechos probados en sentencia penal firme al tramitar el procedimiento disciplinario	233
CAPÍTULO XI.- LA CADUCIDAD, LA PRESCRIPCIÓN Y OTRAS FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA	239
XI.1.- LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES	241
XI.2.- LA CADUCIDAD-PERENCIÓN.....	253
XI.3.- LA PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES.....	265
XI.4.- OTRAS FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA	270
CAPÍTULO XII.- CIRCUNSTANCIAS COMUNES A LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS	277
XII.1.- LOS PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DE LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS POLICIALES	279
XII.1.1.- El controvertido principio de oportunidad	280
XII.1.2.- La imparcialidad de los órganos instructor y sancionador	284
XII.1.3.- Celeridad e impulso de oficio	287
XII.1.4.- Derecho a la presunción de inocencia	289
XII.1.5.- Derecho a la defensa	292
XII.2.- PERSONAS RESPONSABLES	302
XII.3.- LA INFORMACIÓN RESERVADA.....	304
XII.4.- LA INSTRUCCIÓN	307
XII.4.1.- Abstención y recusación	309
XII.5.- EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO	315
XII.5.1.- El acuerdo de iniciación	318
XII.6.- LA PRUEBA.....	322
XII.6.1.- Régimen jurídico de la prueba	325

XII.6.2.- Formas probatorias con un régimen especial	332
XII.6.3.- La prueba en los distintos momentos del procedimiento	339
XII.7.- PROCEDIMIENTOS INCOADOS A DETERMINADOS SUJETOS	349
XII.7.1.- Personas que requieren informe del Consejo de Policía.....	349
XII.7.2.- Personal adscrito a unidades orgánicas de policía judicial	353
XII.7.3.- Personal de las Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas.....	356
XII.8.- LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	357
XII.8.1.- La propuesta de resolución	357
XII.8.2.- La resolución.....	360
CAPÍTULO XIII.- LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS	369
XIII.1.- EL PROCEDIMIENTO POR FALTAS LEVES	371
XIII.2.- EL PROCEDIMIENTO POR FALTAS GRAVES Y MUY GRAVES	379
XIII.2.1.- Las medidas cautelares.....	384
XIII.2.2.- La suspensión provisional de funciones.....	393
XIII.2.3.- El pliego de cargos.....	398
XIII.2.4.- Las diligencias complementarias	401
CAPÍTULO XIV.- INFRACCIONES Y SANCIONES	405
XIV.1.- INFRACCIONES	405
XIV.1.1.- Faltas leves.....	405
XIV.1.2.- Faltas graves	421
XIV.1.3.- Faltas muy graves	453
XIV.2.- SANCIONES.....	473
XIV.2.1.- La ejecución de las sanciones.....	477
CAPÍTULO XV.- CONCLUSIONES	483
ANEXO I.- BIBLIOGRAFÍA	501
ANEXO II.- REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES.....	525
RELACIÓN ENTRE INFRACCIONES DISCIPLINARIAS Y PENALES.....	525
DEONTOLOGÍA.....	526

RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL	527
LEGALIDAD	530
TIPICIDAD.....	532
RETROACTIVIDAD/IRRETROACTIVIDAD	534
PROHIBICIÓN DE ANALOGÍA	535
RESPONSABILIDAD.....	536
PROPORCIONALIDAD.....	538
PROHIBICIÓN DE BIS IN IDEM	541
PERENCIÓN/PRESCRIPCIÓN	544
PROCEDIMIENTO.....	547
PRUEBA.....	553
MEDIDAS CAUTELARES.....	557
INFRACCIONES	558
SANCIONES.....	562

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: esquema de procedimiento por faltas leves	371
Figura 2: esquema de procedimiento por faltas graves y muy graves.....	381

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AA	Revista actualidad administrativa
ADPCCPP	Anuario de derecho penal y ciencias penales
Art.	Artículo
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial de Estado
BMJ	Boletín del Ministerio de Justicia
CC	Código Civil
CA	Comunidad autónoma
CE	Constitución española
CECNP	Código ético del Cuerpo Nacional de Policía
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
Coord.	Coordinador, coordinadora
CP	Código Penal
DA	Revista documentación administrativa
DGP	Dirección General de la Policía
DOCE	Diario Oficial de la Unión Europea
FFAA	Fuerzas Armadas
FFCCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FJ	Fundamento jurídico
GABILEX	Revista del gabinete jurídico de Castilla-la Mancha
GAPP	Revista gestión y análisis de políticas públicas
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa
LOFFCCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LORDCNP	Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía

LORDFFAA	Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas
LORDGC	Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil
LORPPN	Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LPA	Ley de 17 de julio de 1958 sobre procedimiento administrativo
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común
LRJAPPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público
Nº	Número
OG	Orden general
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Pág.	Página
RAAP	Revista andaluza de administración pública
RAD	Revista Aranzadi doctrinal
RAP	Revista de administración pública
RCDP	Revista catalana de dret públic
REDA	Revista española de derecho administrativo
REDC	Revista española de derecho constitucional
REALA	Revista de estudios de la administración local y autonómica
REGAP	Revista galega de administración pública
REP	Revista de estudios políticos
REPEPOS	Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora
REVL	Revista estudios de la vida local
RGDA	Revista general de derecho administrativo
RJCLM	Revista jurídica de Castilla-la Mancha
RJCM	Revista jurídica de la Comunidad de Madrid

RJCyL	Revista jurídica de Castilla y León
RJPD	Revista jueces para la democracia
RJPDID	Revista jueces para la democracia, información y debate
ROPG	Decreto 2038/1975, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa
RPJ	Revista del poder judicial
RRDCNP	Real Decreto 884/1989, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía
RRDFAE	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
RVAP	Revista vasca de administración pública
RXG	Revista xurídica galega
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SJCA	Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STMC	Sentencia del Tribunal Militar Central
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TREBEP	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
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
Vol.	Volumen

I - INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I.- INTRODUCCIÓN

A nadie escapa la importancia de un correcto desempeño de las funciones policiales en la sociedad actual. El entorno en el que se mueve el común de los ciudadanos, organizado de tal forma que cualquiera pueda disfrutar de las comodidades que ofrece el siglo XXI, también presenta vulnerabilidades claras; y la policía es una de las medidas establecidas para recuperar la normalidad. Por este motivo, se trata de un servicio que se puede encontrar en todo país civilizado.

Debido a la organización descentralizada de la Administración, en España coexisten, numerosos cuerpos policiales: Policía Nacional, Autonómicas y Locales, Guardia Civil y Vigilancia Aduanera, organizados con el fin de asegurar no sólo la seguridad ciudadana, la persecución de ilícitos penales o el libre ejercicio de derechos y libertades, sino también que una enorme variedad de incidencias puedan afectar a la ciudadanía.

A esa mayor intervención policial en numerosas esferas de la vida (ya se trate de comprobaciones en aeropuertos, de persecución de sofisticados delitos informáticos, expedición de documentación, seguimiento de las actividades de grupos organizados, de la búsqueda de desaparecidos o del reconocimiento e identificación de restos humanos, por ejemplo) se une exigencia creciente de calidad en sus actuaciones. Exigencia que no sólo parte de la población en general, sino que también es impulsada incansablemente desde el Gobierno, conector de la importancia de su correcto funcionamiento.

Con el fin de que las actuaciones policiales se lleven a cabo de forma adecuada, se ha producido una creciente normativización de sus actividades, en una búsqueda de reducir dentro de lo posible la discrecionalidad y de adaptarse a las circunstancias de la nueva delincuencia, estableciendo protocolos que otorguen seguridad jurídica a los intervinientes y a los afectados, permitan asegurar el éxito de las actuaciones y ofrezcan seguridad jurídica a todos los implicados en ellas.

Asimismo, con el fin de asegurar este correcto funcionamiento, resulta necesario un poder interno de disciplina de sus integrantes, intrínseco a la

institución policial, que es “*consecuencia necesaria de la jerarquía y de la potestad organizatoria*”¹. El derecho disciplinario consiste en el penúltimo escalón en el control de las actuaciones de los policías, inmediatamente antes del penal (y, en ocasiones, de la mano de éste), persiguiendo desviaciones graves de las conductas que se deberían esperar en un policía.

Efectivamente, la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, busca asegurar el correcto cumplimiento de las funciones no sólo en el ámbito de la Policía Nacional, sino también en el de la mayoría de las Policías Locales de España. Por este motivo es una norma ambiciosa, difusa en diversos aspectos de su articulado, necesitada de las leyes de procedimiento para su correcta interpretación y que emplea técnicas administrativas como los conceptos jurídicos indeterminados o las normas en blanco (que se estudiarán en detalle más adelante) con el fin de dar cobertura a situaciones ocurridas en ámbitos muy dispares.

Y, pese a estar dirigida a un enorme colectivo, esta disposición aún no ha atraído la atención de la comunidad académica. Frente a la diversidad de estudios referentes al derecho disciplinario propio de otros sectores, no existe ninguno en el ámbito policial.

Este hecho, por sí mismo, produce desconcierto: no sólo se trata de un colectivo amplio, como ya se ha comentado, sino que además presenta unas características muy peculiares: su organización fuertemente jerarquizada, sus orígenes parcialmente castrenses, su apabullante diversidad de funciones, la variada normativa en que se inspira... Así también lo entendió Barcelona Llop (1996), al afirmar respecto de la policía que “*su estatuto tiene un contenido algo diferente al de otros funcionarios públicos, en el bien entendido de que no todos los funcionarios están sometidos al mismo régimen estatutario y de que caben especialidades generalmente explicables en la naturaleza de la función desempeñada*”². Este motivo

¹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios del Derecho Administrativo General I*, en Madrid: Iustel (2018), pág. 613. En el mismo sentido, SUAY RINCÓN, J. La potestad disciplinaria, en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí* (coord. GÓMEZ-FERRER MORANT, R.), en Madrid: Cívitas (1989), pág. 1312.

² BARCELONA LLOP, J. Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial, en *REDC* nº 48 (1996), págs. 91-92.

resulta suficiente, por sí mismo, para justificar un análisis específico de esta materia.

Por tanto, en este estudio se asume como principal premisa la necesidad de un tratamiento diferenciado de la policía respecto de otros funcionarios, pese a que se pueda compartir su condición de personal civil o incluso a desempeñar unas funciones similares, dadas las particularidades ya comentadas.

Asimismo, se ha delimitado el objeto del estudio a los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía. Haberlo realizado de otro modo, abarcando también a las Policías Locales, no sólo hubiese derivado en un trabajo de una extensión enciclopédica; sino que también hubiera producido una pérdida de coherencia, al hacer necesario un estudio repetido de las peculiaridades del derecho estatutario de cada una de ellas.

Y esto es debido a que la mayoría de las faltas disciplinarias, a fin de ser interpretadas adecuadamente, deben complementarse con las disposiciones relativas al ámbito de cada infracción. Incluso limitando el estudio a la Policía Nacional, alcanzar un detalle exhaustivo lo convertiría en una obra de extensión desmesurada.

Resulta particularmente apropiado el momento para realizar este análisis, por varios motivos: el más obvio es la importante repercusión social y mediática que alcanzan actualmente muchas actuaciones policiales.

Efectivamente, es relativamente habitual la intervención de funcionarios policiales en los momentos más difíciles de la vida de los ciudadanos, y estas actuaciones deben ser pulcras en el proceder, correctas en su actitud y, sobre todo, ajustadas a derecho. Las facultades de las que disfrutaban los integrantes de cualquier institución policial hacen que les sea posible, en caso de obrar de forma incorrecta, causar problemas graves a un particular; lo que redundaría no sólo en inconvenientes a los afectados, sino en una inaceptable pérdida de prestigio del Cuerpo Nacional de Policía.

Por ese motivo, las difusiones de intervenciones dudosas no deben ser vistas como un problema en sí mismas, sino como una oportunidad para detectar conductas que puedan vulnerar los deberes de los policías nacionales, así como lo dispuesto en la LORDCNP. Y estas publicaciones gozan actualmente de una divulgación tan veloz y extensa que resulta difícil que el efecto de prevención

general de las normas devuelva rápidamente la confianza del ciudadano en la institución policial. Esto hace particularmente importante incidir en la faceta preventiva del derecho disciplinario, evitando la comisión de este tipo de comportamientos.

Por otra parte, más de diez años después de la publicación de la LORDCNP, al fin existe un *corpus* de resoluciones judiciales que permite sustentar esta investigación, sin necesidad de limitarse a consideraciones estrictamente doctrinales.

El estudio comienza con un breve análisis de la historia de esta institución, de la evolución de las corporaciones que acabaron unificándose en la moderna Policía Nacional y de sus respectivos regímenes disciplinarios.

Se ha efectuado un estudio de otras circunstancias que influyen en la normativa disciplinaria, como la controvertida categoría jurídica de las relaciones de sujeción especial o la influencia de la deontología en la interpretación y aplicación de este sector del derecho.

Asimismo, se ha analizado la relación entre infracciones penales y administrativas (y, dentro de éstas, las disciplinarias), los delicados límites entre ambas y la posibilidad de su aplicación conjunta. También se han examinado los diferentes principios que inspiran este sector del derecho, a la luz de las disposiciones de la LRJSP y, en aquello a lo que éstas no alcanzan, utilizando como elemento inspirador los principios generales del derecho penal.

Por último, se ha realizado un estudio de los diferentes procedimientos y de los trámites que los integran, para terminar con un análisis de las diferentes infracciones y sanciones previstas en la LORDCNP.

El objetivo no ha sido únicamente realizar un estudio académico, reflejando las consecuencias jurídicas de cada comportamiento a la luz de unos principios inspiradores; sino lograr una redacción que pudiera resultar de soporte tanto a posteriores investigadores como al personal directamente interesado en ella: los policías que, siendo instructores de los procedimientos o sencillamente imputados, pudieran albergar dudas acerca de su alcance y forma de ejecución.

II - METODOLOGÍA

CAPÍTULO II.- METODOLOGÍA

El estudio de una materia como el régimen disciplinario de un colectivo amplio, variado, estructurado y a la vez cambiante en el tiempo (como ha demostrado serlo la Policía Nacional), además de resultar apasionante, presenta una serie de dificultades obvias.

En primer lugar, y pese a la evidente complejidad de esta institución policial y de su normativa disciplinaria, no se ha efectuado con anterioridad ningún análisis jurídico de relevancia académica. Esta asombrosa falta de interés por una norma de tal relevancia como lo es la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, ofrece la oportunidad única de realizar un estudio carente de los sesgos que pudiesen ofrecer resultados previos, pero también conlleva inconvenientes.

Uno de los mayores problemas que ocasiona esta falta de desarrollo científico es la necesidad de realizar una aproximación cuidadosa a la materia, desde las generalidades hasta sus elementos más precisos. Por este motivo, ha sido imprescindible abordar cuestiones que de otra manera podrían parecer incidentales o quizá menos relacionadas con el derecho disciplinario (historia del Cuerpo Nacional de Policía o deontología, por ejemplo), posteriormente otras cuyo conocimiento resulta preciso para un estudio detallado de esta rama del derecho, aunque no sea éste su objeto específico (como las delicadas relaciones entre derecho penal y administrativo sancionador, o la controvertida categoría jurídica de las relaciones de sujeción especial), a continuación los principios que inspiran este sector de la normativa jurídica y, al fin, un análisis detallado del procedimiento, infracciones y sanciones.

También por este motivo, los estudios doctrinales ya publicados en ningún caso reflejan las peculiaridades propias de este sector del Derecho, salvo de forma parcial: ha sido necesario un análisis pormenorizado de diferentes sistemas sancionadores, con el fin de extraer de cada uno los matices que podrían ser de interés para este trabajo. Con este fin, han sido de particular utilidad estudios

referentes al RRDFAE, al nuevo procedimiento sancionador previsto en la LPAC o al derogado REPEPOS.

También ha sido necesario el análisis de las diversas normas procedimentales, principalmente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público; pero también de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, vigente en el momento en que fue publicada la LORDCNP, y de la Ley 17 de julio de 1958, sobre procedimiento administrativo, estas dos últimas ya derogadas.

De esta manera se han podido individualizar trámites que es posible encuadrar en algunos de estos estudios y normas procedimentales pero en otros no, como son los procedimientos en los cuales no se emite pliego de cargos, los que establecen la ejecución inmediata de las sanciones o las particularidades de infracciones y sanciones cuya redacción coincide con las de otros textos legales diferentes; todo ello sin perder el nexo común del derecho administrativo sancionador.

Por último, se ha efectuado un extenso análisis de jurisprudencia de diversos juzgados y tribunales. La competencia sancionadora de la mayoría de las infracciones previstas en la LORDCNP recae sobre el Director General de la Policía, como se verá, por lo que los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las resoluciones disciplinarias en el ámbito del CNP suelen resolverse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia correspondientes.

Por este motivo, no cabe hablar de jurisprudencia en sentido estricto, al carecer esas resoluciones de la capacidad para unificar criterios, propia de las del TS. Sin embargo y por este mismo motivo, en esta materia no se creará nunca una jurisprudencia lo bastante nutrida como para apoyar este estudio, lo que ha hecho necesario realizar un estudio detallado de esos criterios de los Tribunales Superiores de Justicia, esa jurisprudencia menor que no puede dejar de considerarse ilustrativa, de manera que la uniformidad en su interpretación de las normas complementará la labor realizada por la doctrina.

Esa problemática, que dificulta la obtención de resoluciones judiciales de un rango bastante se ha visto incrementada, en los últimos años, por las dificultades

formales a la hora de interponer recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, impuestas por la misma Sala de Gobierno de este tribunal, en su acuerdo de 20 de abril de 2016³.

Sin embargo dado que la LORDCNP lleva vigente poco más de diez años, y que el número de resoluciones judiciales recaídas en este ámbito son (afortunadamente) poco numerosas, hay materias sobre las que aún no se puede disfrutar del criterio de los tribunales de justicia.

Con el fin de rellenar estas lagunas, se han utilizado sentencias dictadas en aplicación del derogado RRDCNP, que tiene en común con la Ley Orgánica 4/2010 una gran cantidad de infracciones; otras que entendían de recursos contenciosos en el ámbito del Real Decreto 33/1986 y, en fin, en alguna ocasión resoluciones de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, en relación al régimen disciplinario del Cuerpo de la Guardia Civil, cuyo derecho estatutario alberga diferencias de bulto respecto al policial, pero que también comparte matices, principalmente determinadas infracciones.

Con el fin de facilitar la búsqueda de estas sentencias, no sólo se han referenciado a pie de página, sino que también se ha incluido junto a la bibliografía utilizada un índice de las resoluciones judiciales empleadas, organizadas por temáticas.

³ España. Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en *BOE* de 6 de julio de 2016, nº 162, págs. 47539-47543. Ver también RANDO BURGOS, E. Los escritos de preparación e interposición del recurso de casación: requisitos y consecuencias jurídicas de su inobservancia, en *RGDA* nº 51 (2019), págs. 12-16.

**III – HISTORIA RECIENTE
DEL CUERPO NACIONAL DE
POLICÍA Y DE SU RÉGIMEN
DISCIPLINARIO**

CAPÍTULO III.- HISTORIA RECIENTE DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA Y DE SU RÉGIMEN DISCIPLINARIO

En general, se puede afirmar que la historia de la policía no ha despertado un gran interés en la comunidad académica⁴. Sin embargo, y aunque los cuerpos policiales tienen unos fines e idiosincrasia propios, no resulta difícil aventurar cuál ha sido su evolución, al embate de la inestabilidad política propia de los últimos tiempos.

Las funciones de la policía han resultado de particular interés, por otra parte, para aquellos que han detentado el poder (ya sea a nivel nacional o local), además de para otros colectivos, ajenos al Gobierno, pero que gozaban de sus propias prerrogativas. Por ese motivo, no sólo han actuado como policía diferentes instituciones a lo largo de los años, sino también la justicia, el ejército o la inquisición⁵.

Por una parte, la inquisición dejó de llevar a cabo labores de policía en España durante el reinado de Fernando VII, para no asumirlas nunca más⁶.

Sin embargo, la influencia de las Fuerzas Armadas en las FFCCS se ha prolongado a lo largo de los años, hasta que la CE diferenció de forma taxativa unas de otras para evitar, como observa Barcelona Llop (1997), “*la participación de*

⁴ CABANILLAS SÁNCHEZ, J. *Historia general de la policía española*, en Madrid: Fundación Policía Española (2018), pág. 27; JAR COUSELO, G. El papel de la policía en una sociedad democrática, en *Revista española de investigaciones sociológicas* nº 85, pág. 200; TURRADO VIDAL, M. *La policía en la historia contemporánea de España*, en Madrid: Dykinson (2000), pág. 11; y RICO CUETO, J. M. Introducción a *Policía y sociedad democrática* (coord. RICO CUETO, J. M.), en Madrid: Alianza (1983), pág. 9.

⁵ TURRADO VIDAL, M. *Estudios sobre historia de la policía*, en Madrid: Ministerio del Interior (1986), págs. 301-302.

⁶ CABANILLAS SÁNCHEZ, J. *Historia general...* cit., pág. 102; y VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía y sistema policial español*, en Madrid: Marcial Pons (1999), pág. 37.

*los ejércitos en el ordinario mantenimiento de la seguridad pública y la extensión a las fuerzas policiales de cánones, reglas y criterios propios de lo castrense son expresiones incuestionables de tales interconexiones que, quizá, merecen mejor el apelativo de verdaderas inmisiones de lo militar en la órbita de lo policial”*⁷.

Dado que resulta imposible, por razones de extensión, estudiar la evolución de la policía española desde sus más remotos orígenes, se tendrá en cuenta el criterio de Curbet Hereu (1983), quien consideró que las características de los cuerpos policiales modernos son la profesionalización de sus integrantes, la extensión de sus efectivos por el territorio, de forma que se pueda ejercer fácilmente un control efectivo sobre la sociedad, la recogida de información de índole política, y una organización centralizada⁸.

Al fin, la LOFFCCS dio origen al CNP tal y como lo conocemos hoy en día, reconociendo en el apartado III.b de su preámbulo que *“la medida más importante que se adopta es la integración de los Cuerpos Superior de Policía y Policía Nacional en un solo colectivo, denominado Cuerpo Nacional de Policía”*.

Por tanto, parece oportuno el estudio de la evolución que culminó con dicha unificación, a fin de comprender las circunstancias en que se desarrolló la normativa policial y, entre ella, el derecho disciplinario hasta llegar a la situación actual. Por supuesto, este análisis se centrará en el periodo más reciente de la historia española, en el que esos cuerpos policiales modernos ya prestaban servicio, y únicamente respecto de los que evolucionaron hasta integrar la Policía Nacional.

III.1.- PRECEDENTES PRÓXIMOS DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

Se ha afirmado que la policía moderna apareció entre los años 1905 y 1911, durante el reinado de Alfonso XIII⁹. La primera reforma que marcó este tránsito

⁷ BARCELONA LLOP, J. *Policía y Constitución*, en Madrid: Tecnos (1997), pág. 21.

⁸ CURBET HEREU, J. Los orígenes del aparato policial moderno en España, en *Policía y sociedad democrática* (coord. RICO CUETO, J. M.), en Madrid: Alianza (1983), págs. 54-56.

⁹ TURRADO VIDAL, M. *La policía en la historia...* cit., pág. 173; y VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 44.

desde antiguas concepciones fue el Real Decreto de 23 de marzo de 1905¹⁰, en el que se incluía dentro de la policía gubernativa tanto a los tradicionales Cuerpos de Vigilancia y de Seguridad¹¹ como a los denominados Servicios Especiales¹²; todos ellos bajo la dependencia tanto del Ministerio de la Gobernación como de los Gobernadores Civiles de cada provincia.

El uso de uniformidad estaba relacionado directamente con las funciones a desarrollar, de tal manera que el Cuerpo de Seguridad vestía uniforme, tenía carácter militar y entre sus funciones, desde la entrada en vigor del Reglamento orgánico de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia de Madrid de 1878¹³, estaba el control del orden público. Sus mandos también eran militares o guardias civiles.

Sin embargo, el de Vigilancia tenía carácter civil, se encargaba del control de la población, del auxilio a jueces y otras funciones de investigación, sus integrantes disponían de un “distintivo secreto” para identificarse (precedente de la placa emblema del CNP), y para cubrir las vacantes que se produjeran entre sus mandos podían presentarse aspirantes del mismo cuerpo u otros funcionarios del Ministerio de la Gobernación.

Por primera vez se dispuso la creación de una “*academia o escuela de conocimientos útiles y ejercicios prácticos*”, si bien dirigida a formar a aquellos integrantes del Cuerpo de Vigilancia que quisieran integrarse en los Servicios Especiales. Con posterioridad, esa academia se dedicó a actualizar al personal que ya estuviera prestando servicio¹⁴.

¹⁰ España. Real Decreto de 23 de marzo de 1905, en *Gaceta de Madrid*, de 24 de marzo de 1905, nº 83, págs. 1123-1124.

¹¹ Ambos desarrollados en el Decreto de 22 de octubre de 1873, por el que se aprobó el Reglamento orgánico del Cuerpo de Policía Gubernativa y Judicial, en *Gaceta de Madrid*, de 23 de octubre de 1873, nº 296, págs. 195-196.

¹² El departamento de Servicios Especiales se creó en aplicación del mencionado Real Decreto de 23 de marzo de 1905. En él se aunarían las funciones del Cuerpo de Policía Judicial (ver nota anterior) y los servicios antiterroristas del Cuerpo de Vigilancia.

¹³ España. Reglamento orgánico de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia de Madrid, en *Gaceta de Madrid*, de 24 de febrero de 1878, nº 55, págs. 461-465.

¹⁴ TURRADO VIDAL, M. *La policía en la historia...* cit., pág. 194; y La modernización de la policía, en *Revista Policía* nº 346 (2020), pág. 47.

Otra novedad propia de la época fue la orden general, publicación interna y periódica que buscaba participar cuestiones propias de organización interna, transmitir órdenes y otras cuestiones cuyo conocimiento se considerase necesario. Se dispuso su publicación, para los integrantes del Cuerpo de Vigilancia, mediante circular de 25 de febrero de 1908, y existía obligación de leerla y firmar el enterado¹⁵. La orden general, tras numerosas vicisitudes a lo largo de los años, subsiste en la actualidad.

Posteriormente, la Ley de 27 de febrero de 1908¹⁶ realizó una serie de actualizaciones en materia de organización: la forma de ingreso y promoción, los periodos formativos, las categorías que conformaban cada una de las corporaciones o la existencia de un escalafón con el que organizar al personal¹⁷. Por último, hizo desaparecer los denominados Servicios Especiales, que quedaron integrados en el Cuerpo de Vigilancia.

Todas estas reformas, que perseguían una policía gubernativa eficaz y que fuera capaz de enfrentarse al problema del fenómeno del anarquismo, demostraron ser insuficientes, como se pudo comprobar posteriormente con los asesinatos de Dato y Canalejas¹⁸.

Durante la dictadura de Primo de Rivera se zanjaron los conflictos de competencia con los Gobernadores Civiles, asumiéndose el mando centralizado de ambos cuerpos desde la Dirección General de Seguridad, en Madrid. Asimismo, y para lograr una mayor capacidad de reacción, se estableció el uso del telégrafo en las comunicaciones oficiales¹⁹.

¹⁵ TURRADO VIDAL, M. *Estudios...* cit., págs. 216-218.

¹⁶ España. Ley de 27 de febrero de 1908, en *Gaceta de Madrid* de 29 de febrero de 1908, nº 60, págs. 873-875.

¹⁷ TURRADO VIDAL, M. *La policía en la historia...* cit., pág. 177.

¹⁸ MIGUÉLEZ RUEDA, J. M. Transformaciones y cambios en la policía española durante la II República, en *Espacio, tiempo y forma. Serie V. Historia contemporánea*, nº 10 (1997), págs. 206 y 210.

¹⁹ TURRADO VIDAL, M. Primer tercio del siglo XX: una nueva organización policial, en *Revista Policía* nº 347 (2020), pág. 50.

La siguiente reforma de calado fue la abordada por Emilio Mola y Vidal²⁰, un reglamento que bajo la denominación de “provisional”, alcanzó una vigencia de cuarenta y cinco años, pese a que el gobierno de la II República acordó su suspensión²¹. En él se estableció la dependencia del Cuerpo de Seguridad respecto del de Vigilancia en caso de actuación conjunta (pese a mantener la independencia en cuanto a su organización respectiva) y una rígida organización jerárquica. Por otra parte, reafirmó la tradicional doble dependencia: del Gobierno a nivel central y de los Gobernadores Civiles en el ámbito provincial²².

Este reglamento, en fin, organizó la policía gubernativa²³, aunque el gobierno de la II República se apresuró a suspenderlo (de forma meramente nominal, al no disponerse otra norma que lo sustituyera²⁴), por desconfianza tanto del mismo General Mola Vidal, que lo redactó siendo Director General de Seguridad, como de la policía en sí misma, al haber sufrido su persecución pocos años antes²⁵.

Durante este breve periodo, la policía gubernativa prosiguió con su modernización, creándose dentro del Cuerpo de Seguridad las Secciones de Asalto o Vanguardia: personal entrenado ante alteraciones importantes del orden público, a las que se enfrentaban tanto a pie como a caballo, armados con unas defensas forradas en cuero, en lugar de sables y bayonetas²⁶. Estas secciones fueron el precedente de lo que actualmente se conoce, en el CNP, como Unidades de Intervención Policial.

²⁰ España. Real Decreto de 25 de noviembre de 1930, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la policía gubernativa, en *Gaceta de Madrid* de 29 de noviembre de 1930, nº 333, págs. 1254-1266.

²¹ España. Decreto de 30 de abril de 1931, en *Gaceta de Madrid* de 3 de mayo de 1931, nº 123, págs. 497-498.

²² TURRADO VIDAL, M. Primer tercio... cit., pág. 51.

²³ VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., págs. 49-50.

²⁴ TURRADO VIDAL, M. *Estudios...* cit., págs. 39-40; y La segunda República, en *Revista Policía* nº 349 (2020), pág. 44.

²⁵ MIGUÉLEZ RUEDA, J. M. Transformaciones... cit., pág. 213.

²⁶ TURRADO VIDAL, M. *Estudios...* cit., pág. 44; y VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 50.

De la misma manera, y pese a que la lofoscopia se venía aplicando desde finales del siglo XIX, se estableció el Gabinete de Identificación como una unidad autónoma a cargo del Cuerpo de Vigilancia, dada la eficacia que esas técnicas estaban mostrando a la hora de esclarecer delitos²⁷. Asimismo, en otra reorganización del año 1933, la denominación de esta corporación fue modificada por “Cuerpo de Investigación y Vigilancia”²⁸.

Como es de suponer, durante la guerra civil se produjeron deserciones entre los integrantes de los cuerpos que se encontraban en ambos bandos²⁹, y ante las extraordinarias necesidades que se encontraba el gobierno de Largo Caballero, se optó por potenciar a los Carabineros y fundir todos los demás cuerpos policiales en uno único, denominado Cuerpo de Seguridad³⁰ (que a su vez se dividió en grupos uniformados y no uniformados).

Una muestra de las medidas tomadas en ese momento histórico es el aumento de los efectivos encargados de mantener el orden público: en el momento de declararse la guerra, el Cuerpo de Seguridad contaba con 17660 integrantes, mientras que el de Vigilancia no alcanzaba los 3800³¹. Sin embargo, a lo largo de la contienda, los efectivos de la Guardia de Asalto alcanzaron los 28000, y los Carabineros los 40000³².

Ya durante la dictadura franquista, los cuerpos policiales fueron adaptados a la nueva situación, centralizando su mando y sometiénolos a un férreo control político³³. Así se puede apreciar en la Ley de 8 de marzo de 1941³⁴, que anunció su formación entre aquellos “*que sufrida y heroicamente han demostrado su lealtad*

²⁷ TURRADO VIDAL, M. *La policía en la historia...* cit., págs. 231-232.

²⁸ MIGUÉLEZ RUEDA, J. M. *Transformaciones...* cit., pág. 218.

²⁹ TURRADO VIDAL, M. *La segunda...* cit., pág. 48.

³⁰ TURRADO VIDAL, M. *La policía en la historia...* cit., págs. 236-240.

³¹ MIGUÉLEZ RUEDA, J. M. *Transformaciones...* cit., pág. 221.

³² TURRADO VIDAL, M. *La segunda...* cit., pág. 48.

³³ TURRADO VIDAL, M. *Estudios...* cit., pág. 45; y *La policía en época franquista*, en *Revista Policía* nº 350 (2021), págs. 47 y 48. También VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 52.

³⁴ España. Ley de 8 de marzo de 1941, por la que se reorganizan los servicios de policía, en *BOE* de 8 de abril de 1941, nº 98, págs. 2340-2344.

política al Movimiento y por los combatientes ya reclutados, que se seleccionaron entre los mejores de la guerra de liberación”.

Esta ley cambió la denominación del Cuerpo de Investigación y Vigilancia a Cuerpo General de Policía, con sus funciones tradicionales de investigación y su carácter civil; mientras que tomando como base el Cuerpo de Seguridad y Asalto (junto al Cuerpo de Vigilantes de Caminos) se creó la Policía Armada y de Tráfico, con funciones de control del orden público y un carácter militar muy marcado, que hasta el momento sólo se había mostrado en el régimen interno³⁵.

Las dos corporaciones fueron organizadas en Jefaturas Superiores, creadas en virtud de una orden de 7 de octubre de 1939, cuyo mando recayó de forma recurrente en militares, sin formación policial alguna³⁶.

Se realizaron reorganizaciones posteriores, como la integración dentro de la Policía Armada y de Tráfico de *“unidades dotadas de gran movilidad y armamento moderno, que les permita actuar con verdadera eficacia donde su presencia se estime precisa”*³⁷, admitiendo *“así de facto el error de haber suprimido en su momento la Sección de Asalto del Cuerpo de Seguridad”*³⁸. En 1959, este mismo cuerpo perdió la competencia de tráfico, en favor de la Guardia Civil³⁹, pasando a denominarse, sencillamente, Policía Armada.

La escuela de policía, cerrada desde 1935, se reorganizó por la Ley de 8 de marzo de 1941, de manera que la Escuela General de Policía se dividió en dos secciones, una superior (para ascensos) y otra elemental (para el personal de nuevo ingreso); misma división que en el caso de la Academia Especial de Policía Armada⁴⁰.

³⁵ TURRADO VIDAL, M. La policía en época... cit., pág. 46.

³⁶ TURRADO VIDAL, M. *La policía en la historia...* cit., págs. 247-248.

³⁷ España. Ley de 17 de julio de 1953 por la que se reorganizan las Fuerzas del Cuerpo de la Guardia Civil y del de la Policía Armada y de Tráfico, en *BOE* de 18 de julio de 1953, nº 199, pág. 4333.

³⁸ TURRADO VIDAL, M. La policía en época... cit., pág. 48.

³⁹ España. Ley 47/1959, de 30 de julio sobre regulación de la competencia en materia de tráfico en el territorio nacional, en *BOE* de 31 de julio de 1959, nº 182, págs. 10371-10372.

⁴⁰ TURRADO VIDAL, M. La policía en época... cit., pág. 49.

Al fin, en 1975 se publicó el ROPG, que sustituyó al “suspendido” reglamento de 1930, haciéndose cargo de la organización y derecho estatutario de la policía gubernativa⁴¹. Su derogación completa no se ha producido hasta la publicación de la LORPPN, ya en el año 2015, habiendo disfrutado de un periodo de vigencia realmente prolongado pese a las múltiples modificaciones que sufrió, dadas las vicisitudes políticas ocurridas durante tantos años.

Una vez fallecido Francisco Franco, se produjeron una serie de cambios, en rápida sucesión y de signo inequívoco, en vista a adaptar los cuerpos policiales a las necesidades del régimen democrático que se pergeñaba en el horizonte⁴². Entre ellos destacan dos: el Real Decreto 1468/1977⁴³, que autorizaba a opositar al Cuerpo General de Policía a mujeres, en un número que se detallaría en cada convocatoria (que culminó con la incorporación en sus respectivas plantillas de 42 inspectoras el año 1979, mientras que hubo de esperar hasta 1985 para el ingreso en el Cuerpo de Policía Nacional de las primeras 53 mujeres⁴⁴); y el Real Decreto 3624/1977⁴⁵, de 16 de diciembre, por el que se establecieron normas para el ejercicio del derecho de asociación de los funcionarios civiles de la Dirección General de Seguridad (y, entre ellos, los integrantes del Cuerpo General de Policía), el germen del sindicalismo policial.

Pero no se detuvieron ahí los cambios, y en los Pactos de la Moncloa se abordó, entre otros muchos temas, la reorganización de las FFCCS⁴⁶. De esta

⁴¹ VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., págs. 54-56.

⁴² TURRADO VIDAL, M. *Estudios...* cit., págs. 46-47.

⁴³ España. Real Decreto 1468/1977, de 17 de junio, por el que se modifican las condiciones de ingreso en el Cuerpo General de Policía, en *BOE* de 28 de junio de 1977, nº 153, págs. 14366 y 14367.

⁴⁴ FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA. *Incorporación de la mujer a la Policía Nacional*, en Madrid: Fundación Policía Española (2020), págs. 26-27.

⁴⁵ España. Real Decreto 3624/1977, de 16 de diciembre, por el que se establecen normas para el ejercicio del derecho de asociación de los funcionarios civiles de la Dirección General de Seguridad, en *BOE* de 24 de febrero de 1978, nº 47, págs. 4503-4504.

⁴⁶ Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político de los Pactos de la Moncloa. [en línea, fecha de consulta 28 de julio de 2021]. Recuperado de:

manera, en el apartado IX del acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política, aprobado el 27 de octubre de 1977, se referían las necesidades que las fuerzas políticas del momento apreciaban en este ámbito.

Como recuerda Turrado Vidal (2021), “los Pactos, por sí mismos, no tenían valor jurídico, sino que obligaban al Gobierno a desarrollarlos y cumplirlos, pero el valor moral y de respaldo que supusieron, en concreto para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, fue incuestionable⁴⁷”, por lo que se convirtieron en el marco en el que se efectuaron las siguientes modificaciones.

Fue en ese contexto en el que se publicó la Ley de la policía⁴⁸, que cambió la denominación de los Cuerpos de General de Policía y de Policía Armada a, respectivamente, Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional, buscando sin duda diferenciarlos de aquéllos que prestaron servicio durante la dictadura franquista.

Sus funciones y organización se mantuvieron, siendo auxiliar el Cuerpo de Policía Nacional del Superior de Policía en caso de colaborar en funciones propias de éste⁴⁹. La Policía Nacional, pese a mantener su carácter militar, quedó explícitamente excluida de las FFAA⁵⁰.

<http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/los-pactos-de-la-moncloa-texto-completo-del-acuerdo-economico-y-del-acuerdo-politico-madrid-8-27-octubre-1977-1047826/>.

⁴⁷ TURRADO VIDAL, M. La etapa democrática, en *Revista Policía* nº 351 (2021), págs. 41-42.

⁴⁸ España. Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, en *BOE* de 8 de diciembre de 1978, nº 293, págs. 27782-27785.

⁴⁹ Lo cual, como recuerda CURBET HEREU, J., produjo numerosos enfrentamientos que se prolongaron durante la unificación de ambos cuerpos. El modelo policial español, en *Policía y sociedad democrática* (coord. RICO CUETO, J. M.), en Madrid: Alianza (1983), págs. 78 y 79. Las diferencias, por supuesto, eran tan viejas como los dos cuerpos, como comentaba en sus memorias MOLA VIDAL, E. *Lo que yo supe... memorias de mi paso por la Dirección General de Seguridad*, en Valladolid: Santarén, págs. 29-30 (1932).

⁵⁰ Esa diferenciación entre las FFAA y FFCCS ha sido considerada un paso imprescindible para alcanzar la profesionalización de éstos últimos, particularmente la necesidad de unos mandos cuyo origen no fuera castrense. JAR COUSELO, G. *El papel...* cit., pág. 213.

Esa diferenciación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y ejército se hizo patente *“aminorando el impacto de la Constitución sobre la anterior tradición caracterizada por la «militarización del Orden Público»⁵¹”, al declarar abiertamente en su art. 8.1 que las FFAA están constituidas por el Ejército de Tierra, de Aire y la Armada, en claro contraste con la redacción del art. 37 de la derogada Ley Orgánica del Estado⁵²: “las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público...”; poniendo fin de esa manera a las “palpables interconexiones que han existido entre Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁵³” denunciadas por Barcelona Llop (1997).*

Por otra parte, el art. 104.2 CE dispuso que *“una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”*, mandato que se cumplió con la publicación de la LOFFCCS.

Esta última norma, aún en vigor, es la que al fin unificó los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional en una institución única e indiferenciada, el CNP. Así, como se recalca en el apartado III.c de su preámbulo, *“además de solucionar posibles problemas de coordinación y mando, se homogeneizan, en un solo colectivo, Cuerpos que realizan funciones similares o complementarias, con lo que se puede lograr un incremento en la efectividad del servicio”*.

El CNP fue definido por el art. 9.a como *“un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior”*. A lo largo del capítulo IV del título II de la LOFFCCS se desarrolla, si bien someramente, su derecho estatutario, pudiendo observarse cómo derechos como el de sindicación quedaban consagrados para el nuevo Cuerpo.

La unificación de ambas corporaciones fue un proceso lento y dificultoso, pero inevitable, no sólo por ser esa la decisión del legislador, sino por la

⁵¹ DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. A., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. y FERNANDO PABLO, M. M. El modelo policial ante el Tribunal Constitucional, en RAP nº 123 (1990), pág. 262. En el mismo sentido, VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., págs. 84-85.

⁵² España Ley Orgánica del Estado, en BOE de 11 de enero de 1967, nº 9, págs. 466-477.

⁵³ BARCELONA LLOP, J. *Policía y...* cit., págs. 20 y 21.

necesidad social de una policía adaptada al nuevo régimen democrático, una policía ágil, flexible y próxima a la sociedad a la que sirve⁵⁴.

III.2.- LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO POLICIAL

De forma paralela a la evolución de las mencionadas corporaciones policiales, se produjo la de su régimen estatutario y, dentro de éste, del disciplinario.

La normativa disciplinaria aplicable a los integrantes de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, según fueron organizados por el Real Decreto de 23 de marzo de 1905, se desarrolló muy escasamente en el Real Decreto de 4 de mayo de 1905⁵⁵, estableciendo las faltas que podían cometer los miembros de estas instituciones, clasificadas como leves o graves.

En el caso del personal del Cuerpo de Seguridad, las faltas leves podían ser sancionadas con reprensión privada, suspensión de sueldo de uno a ocho días, o prestación de servicios extraordinarios. Las faltas graves, por otra parte, se sancionaban con suspensión de haberes de ocho a quince días, y en caso de reincidencia con la separación de servicio. La única diferencia que se aprecia para para el Cuerpo de Seguridad es que, en caso de falta grave, cabía la suspensión de haberes de diez a quince días o de quince a treinta días.

El órgano sancionador en caso de faltas leves era el Gobernador Civil, y en el de graves el Ministro de la Gobernación. Por otra parte, el art. 10 del mencionado Real Decreto de 23 de marzo de 1905 disponía la competencia de los Gobernadores Civiles a la hora de instruir los expedientes disciplinarios, resolviendo, en caso de que la sanción fuese la de separación del servicio, una junta calificadora dependiente del Ministerio de la Gobernación. En caso de que la sanción fuese de suspensión de empleo y sueldo, era posible su imposición sin necesidad de tramitar expediente al efecto.

⁵⁴ En el mismo sentido, VIGNOLA, H. P. La administración y los servicios de policía, en *Policía y sociedad democrática* (coord. RICO CUETO, J. M.), en Madrid: Alianza (1983), págs. 164-165.

⁵⁵ España. Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la policía gubernativa, en *BOE* de 16 de mayo de 1905, nº 136, págs. 629-633.

También la Ley de 27 de febrero de 1908, en cuanto al régimen disciplinario, exigía un informe de una junta calificadora en caso de separación de servicio para el personal del Cuerpo de Seguridad y, en el caso del Cuerpo de Vigilancia, para aquellos que hubieran accedido por oposición. Las sanciones previstas en esta norma se regulaban en su art. 18: *“las correcciones disciplinarias que procederá imponer á los funcionarios de los Cuerpos de Vigilancia y de Seguridad serán, además de la separación, las de suspensión hasta once meses, y postergación perpetua ó de 1 á 100 puestos en el escalafón”*.

Posteriormente, se dispuso la forma de funcionamiento de los Tribunales de Honor para el Cuerpo de Vigilancia, mediante Real Orden de 12 de noviembre de 1926⁵⁶. El Cuerpo de Seguridad, al estar militarizado, no era objeto de las resoluciones de estos tribunales⁵⁷.

Sin embargo, fue el Reglamento orgánico de la policía gubernativa, de 1930, el que efectuó una regulación detallada del derecho estatutario policial. En el ámbito disciplinario, el Cuerpo de Seguridad quedaba sometido a disciplina militar, mientras que el de Vigilancia resultó serlo a la normativa de la Administración civil, y se privó a los Gobernadores Civiles de la posibilidad de imponer castigos, centralizando de esta manera dicha potestad.

El régimen disciplinario recibió, al fin, un desarrollo minucioso: ambas corporaciones tuvieron un tratamiento uniforme, si bien el Cuerpo de Vigilancia se encontraba sometido a los Tribunales de Honor, mientras que el Cuerpo de Seguridad, por su parte, se encontraba sujeto al Código de Justicia Militar de 1890⁵⁸, respecto de los delitos recogidos en sus arts. 269 al 279, *“delitos contra la disciplina militar”*.

Por lo demás, las faltas se dividieron, según su gravedad, en leves, graves y muy graves, estableciéndose la necesidad del oportuno expediente gubernativo

⁵⁶ España. Real Orden del Ministerio de la Gobernación, de 12 de noviembre de 1926, en *Gaceta de Madrid* de 13 de noviembre de 1926, n.º 317, págs. 889-890.

⁵⁷ DÍAZ ARIAS, A. El régimen disciplinario de la policía en la historia administrativa española, en *Ciencia Policial* n.º 143 (2017), pág. 76.

⁵⁸ España. Decreto de 8 de septiembre de 1887, del Código de Justicia Militar, en *Gaceta de Madrid* de 6 de octubre de 1890, n.º 279, págs. 74-76.

únicamente en caso de comisión de infracciones graves o muy graves. Las sanciones previstas para las leves eran las de amonestación, las establecidas para las graves eran las de multa de uno a treinta días o de pérdida de puestos en el escalafón, también en cantidad de uno a treinta; y las dispuestas para faltas muy graves eran las de suspensión de sueldo y funciones entre un mes y un año, la pérdida de hasta cien puestos en el escalafón o la propuesta de separación del cuerpo. A la hora de graduar la sanción apropiada se establecieron ya ciertos criterios de proporcionalidad.

Además de las faltas disciplinarias recogidas, se dispuso que, en caso de condena por delito cometido en ejercicio del cargo o prevaliéndose de éste, la sanción sería la de separación; de tratarse de cualquier otro, una junta habría de proponer el destino como policía del reo. Por último, se estableció la posibilidad de cancelación de las sanciones que se hubieran impuesto en el expediente personal del sancionado.

No se produjeron grandes cambios en cuanto al régimen estatutario policial durante la Segunda República, pese a que el Reglamento orgánico de policía gubernativa se suspendió, salvo la declaración de inamovilidad de los funcionarios en su art. 41 o la prohibición de Tribunales de Honor, en el art. 95 de la nueva Constitución⁵⁹. Esta situación se mantuvo durante un periodo prolongado, sin cambios relevantes.

La Ley de 8 de marzo de 1941 estableció en su art. 18 que *“el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico tendrá carácter y organización eminentemente militar, y sus componentes quedan sujetos, en todo, al Código Castrense”*, de forma que no será hasta el Reglamento Orgánico de 1975 cuando se aprecie un nuevo desarrollo de la normativa disciplinaria policial.

En cuanto al Cuerpo General de Policía, el ROPG dispuso como normativa subsidiaria el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la

⁵⁹ España. Constitución de la República Española, en *Gaceta de Madrid* de 10 de diciembre de 1931, nº 344, págs. 1578-1588.

Administración civil del Estado⁶⁰ y, como observa Díaz Arias (2017), en realidad se trataba de una imitación de esta norma⁶¹: clasificación tripartita de las faltas, identidad de infracciones muy graves, personas responsables, sanciones y trámite del procedimiento en general.

Como única diferencia relevante, no era necesario tramitar un procedimiento para sancionar faltas leves; constituyéndose por lo demás en una normativa disciplinaria similar a la actual, que incluía las garantías más comunes (presunción de inocencia, trámite de audiencia...).

Sin embargo, la Policía Armada quedaba sometida al Código de Justicia Militar⁶², esto es, como cuerpo “militarmente organizado” que estaba sujeto a la normativa disciplinaria de las FFAA.

Los integrantes de ambas corporaciones estaban sometidas a los Tribunales de Honor (arts. 251, 252, 534 y 535), ya fuese conforme a la Ley de 17 de octubre de 1941 o al Decreto de 18 de octubre de 1946⁶³ en caso del personal del Cuerpo General de Policía; o bien al Capítulo III, del título XXV, tratado tercero, del Código de Justicia Militar en caso de jefes y oficiales del Cuerpo de Policía Armada.

Esta situación se mantuvo numerosos años y, pese a que la ya comentada Ley de policía impuso ciertos cambios, en el ámbito disciplinario habría de esperarse a la entrada en vigor de la CE para que se produjera una auténtica evolución: por una parte, el art. 26 del texto constitucional prohibió nuevamente los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil, y por otra el

⁶⁰ España. Decreto 2088/1969, de 16 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, en *BOE* de 30 de septiembre de 1969, nº 234, págs. 15281-15285.

⁶¹ DÍAZ ARIAS, A. El régimen disciplinario... cit., pág. 76.

⁶² España. Ley de 17 de julio de 1945, por la que se aprueba el Código de Justicia Militar, en *BOE* de 20 de julio de 1945, nº 201, págs. 472-483.

⁶³ España. Decreto de 18 de octubre de 1946 estableciendo el procedimiento de Tribunales de Honor en la Dirección General de Seguridad para los funcionarios del Cuerpo General de Policía, en *BOE* de 11 de noviembre de 1946, nº 315, págs. 8182-8183.

104.2 dispuso que *“una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”*.

Mientras se proyectaba dicha ley orgánica, se efectuaron una serie de modificaciones en la normativa disciplinaria del ya denominado Cuerpo Superior de Policía, mediante Real Decreto 1346/1984⁶⁴, estableciendo un régimen diferenciado para los funcionarios en prácticas, una serie de infracciones ya específicas para la función policial, y una adecuación general a la nueva estructura de la corporación; por lo demás resultaba similar al dispuesto en el Reglamento Orgánico de 1975.

Al fin, la LOFFCCS fue la que definió, inicialmente, el régimen estatutario del CNP (sólo parcialmente, por lo que parte de las disposiciones del ROPG siguieron en vigor bastantes años), señalando en sus arts. 27 y 28 las líneas generales del nuevo régimen disciplinario a falta de desarrollo posterior: infracciones muy graves, sanciones y algunas cuestiones de procedimiento, entre las que destaca la ejecutividad inmediata de las sanciones.

Su desarrollo exhaustivo se efectuó en el RRDCNP, en el que se apreciaba una normativa inspirada en la propia de los funcionarios civiles del Estado (establecida en el Real Decreto 36/1986), pero con un carácter propio. Estas diferencias se pueden apreciar, principalmente, en las infracciones específicas para la función policial, y en todo aquello relacionado con la organización jerarquizada de la institución.

En caso de perseguirse una falta leve, no resultaba necesario formalizar un expediente administrativo, aunque en los arts. 29 y 30 se señalaban una serie de formalidades que eran necesarias en caso de tramitar este procedimiento, como son acuerdo de inicio, práctica de actividades probatorias, declaración del inculpado y propuesta de resolución. Respecto del acuerdo de inicio en caso de procedimientos por faltas leves, no se señalaba ningún requisito salvo el nombramiento de Instructor y Secretario, lo que ha redundado en deficiencias en el procedimiento actual, precisamente en ese trámite.

⁶⁴ España. Real Decreto 1346/1984, de 11 de julio, sobre régimen disciplinario del Cuerpo Superior de Policía, en *BOE* de 17 de julio de 1984, nº 170, págs. 20918-20921.

Por último, resulta manifiesta la existencia de algunas sanciones muy elevadas, como la suspensión de funciones de hasta tres años en caso de faltas graves.

**IV – RELACIÓN ENTRE
SANCIONES
DISCIPLINARIAS Y
PENALES**

CAPÍTULO IV.- RELACIÓN ENTRE SANCIONES DISCIPLINARIAS Y PENALES

Como ya se comentó, el correcto funcionamiento de la organización policial requiere de una potestad disciplinaria sobre sus componentes, derivada en este caso de la organización jerárquica del CNP. Esta potestad disciplinaria ha sido definida por Climent Barberá (2005) como:

“El poder de la Administración de sancionar o castigar a sus propios funcionarios por la infracción o incumplimiento de sus deberes y obligaciones, derivadas de su relación de servicio funcional, atendiendo al poder de organización y dirección que le corresponde y con el fin de preservar y mantener la propia organización y su buen funcionamiento⁶⁵”.

Esta definición subraya, por una parte, su faceta como actividad administrativa⁶⁶, y por otra su integración en la relación estatutaria existente entre los funcionarios públicos y el Estado⁶⁷; cuyo fin último es el cumplimiento de las funciones establecidas para la Administración en general (art. 103.1 CE), y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en particular (arts. 104.1 CE y 11.1 LOFFCCS, éste último en exclusiva para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado). Se

⁶⁵ CLIMENT BARBERÁ, J. Función pública: régimen disciplinario, en *Diccionario de derecho administrativo I*, (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 1272.

⁶⁶ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo sancionador. Parte general*, en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2017), pág. 267; LORENZO DE MEMBIELA, J. B. Potestad disciplinaria y Administración Pública, en *RJCM* [en línea], nº 23 (2007). [Fecha de consulta 21 de mayo de 2020]. Recuperado de: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1142329999381&esArticulo=true&idRevistaElegida=1142329979378&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&siteName=RevistaJuridica&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados públicos*, en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2015), pág. 70.

⁶⁷ Como reconoció la [STC 99/1987, de 11 de junio](#).

trata, en fin, de un refuerzo de las facultades de organización dentro de la corporación policial, en la búsqueda del correcto desempeño de las funciones mencionadas⁶⁸.

Con el fin de ejercer adecuadamente dicha potestad, ha sido desarrollado un régimen disciplinario, que se puede definir como: “*el sistema jurídico conducente a sancionar o castigar determinadas conductas del personal funcionario de las Administraciones Públicas, que constituyen infracción o incumplimiento de los deberes y obligaciones que a éstos les corresponde en razón de su relación de servicio, con la finalidad básica de preservar y obtener el correcto funcionamiento de la organización administrativa*”⁶⁹ (en este caso, el CNP).

La definición de los límites entre el derecho administrativo sancionador (y dentro de éste, el disciplinario) y el derecho penal, así como la posibilidad de que ambos sean manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, ha producido un importante debate a lo largo de los últimos años⁷⁰. Ambos ámbitos sancionadores han sido recogidos expresamente en la CE, quedando descartada por tanto la discusión de si deben coexistir⁷¹, desplazándose el debate a su naturaleza y puntos de fricción.

Esta tarea no carece de importancia, más allá de la meramente teleológica, ya que si estas ramas del Derecho compartieran una misma naturaleza, también tendrían unos principios y garantías comunes⁷².

⁶⁸ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 102 y NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos (2012), pág. 53.

⁶⁹ CLIMENT BARBERÁ, J. *Función pública...* cit., pág. 1271.

⁷⁰ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, en Madrid: Tecnos (1996), pág. 35.

⁷¹ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II*, en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2020), pág. 187. Su necesidad y sus límites fueron reconocidos, asimismo, por la [STC 77/1983, de 3 de octubre](#).

⁷² GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario de los empleados públicos*, en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2015), pág. 23; PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo I*, en Barcelona: Marcial Pons (2003), pág. 476; SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, en Bolonia: Real Colegio de España (1989), pág. 73 y ÚBEDA TARAJANO,

La necesidad de principios que inspiren el derecho administrativo sancionador viene de largo⁷³. Se trata de un sector del ordenamiento que ha gozado, a lo largo de los años, de un crecimiento desmesurado, según aumentaba también la actividad administrativa⁷⁴; a la par que ha sufrido una alarmante carencia de un desarrollo adecuado⁷⁵. Resume Santamaría Pastor (2018) las deficiencias del derecho sancionador preconstitucional, entre las cuales se encontraban el desconocimiento del principio de legalidad, utilizando frecuentemente reglamentos sin cobertura legal; la vulneración del de tipicidad, empleando fórmulas genéricas; obviando el principio de culpabilidad y siendo generalizada la responsabilidad objetiva, e ignorada la proporcionalidad de las

F. E. Sanciones disciplinarias de derecho público: las relaciones entre ilícitos administrativos y penales en el marco constitucional, en *BMJ*, año 61, nº 2033 (2007), pág. 986.

⁷³ De hecho viene creciendo, de forma imparable, desde la dictadura de Primo de Rivera. PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo I...* cit., págs. 460-464 y El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal, en *RAP* nº 67 (1972), pág. 77.

⁷⁴ CERZO MIR, J. *Curso de derecho penal I. Parte General*, en Madrid: Tecnos (1996), pág. 45. Los motivos de tal inflación normativa los explicó GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE, E. en Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el derecho administrativo, en *RAP* nº 40 (1963), pág. 203.

⁷⁵ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen...* cit., pág. 23; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, en Valladolid: Lex Nova (2006), pág. 114; SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., pág. 30 y ÚBEDA TARAJANO, F. E. Sanciones... cit., pág. 998. Han existido intentos de solucionar estas deficiencias, como sendas proposiciones de ley, una de ellas orgánica, *BOCG, Congreso de los Diputados* [en línea], II legislatura, nº 102-1, serie B, de 22 de mayo de 1985. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2020].

Recuperado de: http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/BOCG/B/B_102-I.PDF; y la otra ordinaria, *BOCG, Congreso de los Diputados* [en línea], III legislatura, nº 87-1, serie B, de 9 de diciembre de 1987. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2020]. Recuperado de: http://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/BOCG/B/B_087-01.PDF. Ninguna de ellas prosperó.

sanciones; se omitían los plazos de prescripción; eran de frecuente empleo el *bis in idem* y la inversión de la presunción de inocencia y existía una limitación de las garantías jurisdiccionales⁷⁶.

Así también lo constató García De Enterría y Martínez-Carande (1976), denunciando que: “*el derecho administrativo sancionador ha sido hasta la fecha un derecho represivo prebeccariano*”⁷⁷, alegato que exigía solventar tales deficiencias. Los principios generales del derecho, en su papel de “*reglas de control de la actividad administrativa en garantía de los derechos individuales de los ciudadanos*”⁷⁸ han contribuido a solucionar esta situación.

En cuanto a la necesidad, en sí misma, de otros ámbitos del derecho sancionador más allá del penal, se ha argumentado a su favor que el sistema procesal penal es rígido y lento⁷⁹, así como su dificultad a la hora de incorporar nuevas sanciones, debido al trámite que las leyes orgánicas requieren. Por otra parte, dada la inflación sancionadora que acarrea la expansión del derecho administrativo, no resulta viable pensar en que únicamente el ordenamiento penal pudiera hacerse cargo de todo el volumen resultante⁸⁰. Así ha quedado demostrado por las despenalizaciones que han debido realizar diversos países de nuestro entorno, que presentaban un procedimiento sancionador más centrado en el ámbito penal⁸¹.

⁷⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II*, en Madrid: Iustel (2018), págs. 335-336.

⁷⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. El problema jurídico de las sanciones administrativas, en *REDA* nº 10 (1976), pág. 408; y GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II... cit.*, pág. 189.

⁷⁸ ORTEGA ÁLVAREZ, L. Principios generales del derecho, en *Diccionario de derecho administrativo II* (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 1963.

⁷⁹ PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo I... cit.*, pág. 465.

⁸⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II*, cit., pág. 333.

⁸¹ CERESO MIR, J. *Curso... cit.*, pág. 45 y PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo I... cit.*, pág. 443.

IV.1.- DIFERENCIA CUALITATIVA

No cabe alegar una identidad histórica entre el derecho disciplinario y el penal, vistos precedentes como el Real decreto dando nueva organización al ramo de vigilancia pública y municipal de Madrid⁸², cuyo art. 25 establece: “*La contravención á este artículo será castigada gubernativamente con la privación de empleo...*”, lo que indica claramente que la naturaleza de estos procedimientos ha sido, históricamente, administrativa. Sin embargo, esta relación entre los distintos sistemas sancionadores comenzó a debatirse desde el mismo inicio del constitucionalismo⁸³.

Una de las interpretaciones que justificaron que las diferencias entre estos ámbitos del ordenamiento jurídico sean esenciales la desarrollaron autores como Feuerbach, Goldschmidt, Wolf o Schmidt, quienes distinguieron entre las infracciones jurídicas, como serían las penales, y las infracciones legales, entre las que se encontrarían las disciplinarias. La distinción entre ambas radica en que los ilícitos penales vulnerarían un derecho subjetivo, mientras que los disciplinarios, de naturaleza interna, se limitarían a infringir una norma jurídica⁸⁴: los delitos serían *mala quia mala* y las infracciones disciplinarias *mala quia prohibita*⁸⁵.

⁸² España. Real decreto dando nueva organización al ramo de vigilancia pública y municipal de Madrid, en *Gaceta de Madrid*, de 16 de abril de 1854, nº 471, págs. 1-4.

⁸³ A tal efecto, ver el *Diario de las sesiones de las Cortes* [en línea]. Congreso de los Diputados, Diario de sesiones. Serie histórica. nº 34, de 7 de agosto de 1820, pág. 422: “*y en el caso de haber motivo para proceder contra un empleado, el expediente para decidir esto ¿quién le formaría? ¿ante quien se había de sustanciar? ¿quién le sentenciaría? ¿el Poder ejecutivo? ¿los Secretarios del Despacho? Y estos en tal caso, ¿no se mezclarían en las atribuciones del poder judicial? Además, ¿cómo se graduarían ciertas faltas que no son legales, pero que inhabilitan á un sugeto para desempeñar un destino?*”. [Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020] Recuperado de: https://app.congreso.es/est_sesiones/.

⁸⁴ MATTES, H. y MATTES, H. *Problemas de derecho penal administrativo* (traducción de RODRÍGUEZ DEvesa, J. M.), en Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas (1979, trabajo original publicado en 1977), págs. 145-150 (FEUERBACH), 184-195 (GOLDSCHMIDT), 207-213 (WOLF) y 229-233 (SCHMIDT). También NIETO GARCÍA, A. Problemas capitales del derecho disciplinario, *RAP* nº 63 (1970), págs. 71-72.; ROXIN, C. *Derecho penal. Parte*

En contra de esta tesis se ha argumentado que ambos sectores del ordenamiento protegen bienes jurídicos⁸⁶, en ocasiones idénticos, así como también la posibilidad de que una infracción administrativa se convierta en penal, o viceversa, como ha ocurrido con frecuencia⁸⁷, a capricho del legislador, lo cual no modificaría su defensa de bienes jurídicos.

Otra crítica que debe realizarse consiste en el alcance del carácter interno del derecho disciplinario, ya que la posible comisión de una conducta sancionable por un policía nacional es del interés de toda la sociedad. Las diversas infracciones que se observan a lo largo de la LORDCNP, y que buscan proteger específicamente a los ciudadanos, permiten descartar esta hipótesis; y no puede ser de otra manera, dado el mandato constitucional de proteger los intereses generales.

Por otra parte, también se ha defendido el carácter moral de las infracciones disciplinarias por autores como Girodi, Nezard, Maurach⁸⁸, Goldschmidt y Wolf⁸⁹

general. Tomo I (traducción de LUZÓN PEÑA, D. M., DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M. y DE VICENTE REMESAL, J), en Madrid: Civitas (1997, trabajo original publicado en 1994), pág. 53; CEREZO MIR, J. *Curso...* cit., pág. 44; GARRIDO FALLA, F. Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas, en *RAP* nº 28 (1959), págs. 34-35; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, en Madrid: Marcial Pons (1992), págs. 60-61.

⁸⁵ Ver la [STS de 28 de enero de 1986](#). CEREZO MIR, J. *Curso...* cit., pág. 47 y Límites entre el derecho penal y el administrativo, *ADPCCPP*, tomo 28, mes 2 (1975), págs. 163-164.

⁸⁶ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 94. Parece apuntar en ese sentido el art. 6.9 LOFFCCS, al afirmar que: “*el régimen disciplinario, sin perjuicio de la observancia de las debidas garantías, estará inspirado en unos principios acordes con la misión fundamental que la Constitución les atribuye y con la estructura y organización jerarquizada y disciplinada propias de los mismos*”.

⁸⁷ CEREZO MIR, J. Límites... cit., págs. 164-166; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 94-95; y SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., pág. 83.

⁸⁸ CEREZO MIR, J. Límites... cit., págs. 164-166; y NIETO GARCÍA, A. *Problemas...* cit., pág. 73.

argumentando que presentan un carácter más ético que represivo, buscando dar satisfacción a la moral social.

Estas tesis fueron adoptadas también por Mayer, en relación con las relaciones de sujeción especial a las que se ven sometidos los funcionarios públicos⁹⁰, o también los ciudadanos respecto de la comunidad, siendo estos valores morales los necesarios para la vida en común⁹¹; y sus argumentos han sido descartados al no ser sencillo determinar en qué casos una infracción tiene connotaciones éticas⁹², así como por la imposibilidad de que la protección del prestigio de la corporación desplace completamente el restablecimiento del orden vulnerado. La consecuencia lógica de ese criterio es que los fines del derecho disciplinario serían exclusivamente de protección de esos valores éticos, desviándose de los constitucionalmente establecidos a la Policía Nacional.

También fueron defendidos estos razonamientos por Binding, quien consideró que la sanción disciplinaria tiene una función preventiva, buscando evitar posibles infracciones, en contraste con la penal, que tendría un efecto retributivo. Asimismo, consideró factibles sanciones por conductas no sujetas a lo establecido en la ley sino por comportamientos considerados genéricamente inadecuados⁹³.

Posturas como estas han sido defendidas, en ocasiones, por el TS, cuya [sentencia de 3 de noviembre de 1984](#) asevera en su segundo considerando que:

⁸⁹ MATTES, H. y MATTES, H. *Problemas...* cit., págs. 188-189 y 210.

⁹⁰ MAYER, O. *Derecho administrativo alemán. Tomo IV. Parte especial* (traducción de HEREDIA, H. H. y KROTOSCHIN, E.) en Buenos Aires: De Palma (1982, trabajo original publicado en 1904), págs. 3-4 y 75: “*La relación de servicio público implica necesariamente una finalidad y una devoción especiales. Cualquier contravención no representa, pues, solamente un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor, porque de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental*”.

⁹¹ MATTES, H. y MATTES, H. *Problemas...* cit., págs. 183-184.

⁹² CEREZO MIR, J. *Curso...* cit., págs. 45-46; y GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 78.

⁹³ NIETO GARCÍA, A. *Problemas...* cit., pág. 78.

“La diferencia de sanciones que pueda merecer o alcanzar un mismo hecho en la jurisdicción penal y en vía disciplinaria administrativa obedece a que la primera sanciona la falta de observancia de un mínimo ético exigible a una persona por la sociedad, mientras la disciplinaria se establece para situaciones nacidas de una relación de servicio mutuamente aceptada que vincula con la Administración y que requiere un comportamiento moral y ético muy superior a aquel mínimo y cuya inobservancia afecta únicamente a sus derechos estrictamente profesionales”.

En otras ocasiones, sin embargo, el criterio adoptado ha sido exactamente el contrario⁹⁴.

En contra de esta tesis, resulta difícil encontrar una diferencia ética entre el delito de participar en el abandono colectivo de un servicio público del art. 409 CP, segundo párrafo: *“las autoridades o funcionarios públicos que meramente tomaren parte en el abandono colectivo o manifiestamente ilegal de un servicio público esencial y con grave perjuicio de éste o de la comunidad, serán castigados...”* y la falta muy grave del artículo 7.j LORDCNP: *“la participación en huelgas, en acciones sustitutivas de éstas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios”*. Como se puede apreciar, hay casos en los que coinciden los bienes jurídicos objeto de tutela.

Por su parte, tanto Jakobs (1991) como Zaffaroni (1998) apuntaron a las normas disciplinarias como una suerte de derecho penal de autor. No basaron la diferencia entre ambos tipos de sanciones únicamente en la protección de la imagen de la institución, sino también en la búsqueda de su correcto funcionamiento. Asimismo, consideraron que las normas disciplinarias carecían del efecto de prevención especial, que veían como propio del derecho penal⁹⁵. Sus criterios fueron avalados por la [STS de 13 de marzo de 1985](#) la cual, de forma curiosamente didáctica, expuso que:

⁹⁴ Como en la [STS de 30 de abril de 1991](#).

⁹⁵ JAKOBS, G. *Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación* (traducción de CUELLO CONTRERAS, J. y SERRANO GONZÁLEZ DE MURILLO, J. L.), en Madrid: Marcial Pons (1995, trabajo original publicado en 1991), págs. 71-73; y ZAFFARONI, E. R. *Tratado de derecho penal. Parte general* en Buenos Aires: Ediar (1998), pág. 244.

“Es necesario destacar que son distintas en razón de naturaleza, es decir, con carácter sustancial o cualitativo, las infracciones administrativas y las penales, diferencia que se pueden establecer de una conjunción de elementos y así se puede distinguir: 1) En razón al distinto ordenamiento infringido, 2) Junto a la vulneración del ordenamiento administrativo, la infracción se manifiesta o contiene una lesión de interés cuyo cuidado se atribuye y compete a la Administración, en la infracción penal se lesionan, los derechos subjetivos del individuo, de la colectividad, del Estado e incluso puede afectar a intereses administrativos del propio Estado, 3) La diferencia en cuanto a la imputabilidad, sólo personas físicas para las infracciones penales, y para las administrativas tanto pueden ser personas físicas como jurídicas; asimismo, en cuanto a la valoración de la intencionalidad, sus consecuencias, etc., hace que no pueda entenderse, de manera absoluta, aplicables los principios propios de las infracciones penales a las de tipo administrativo”.

A este argumento puede replicarse, nuevamente, que las normas de derecho penal que regulan las conductas de los funcionarios públicos tienen los mismos fines que las de derecho disciplinario.

Otras diferencias que se han aducido entre el derecho disciplinario y el penal son el origen cultural de las infracciones penales, que posteriormente devinieron en normas jurídicas, mientras que las administrativas serían culturalmente indiferentes⁹⁶; el sometimiento del derecho penal a un juez⁹⁷, mientras que en el caso del disciplinario únicamente controla la legalidad de la sanción ya impuesta; la prohibición de sanciones que impliquen la privación de libertad, establecida por el artículo 25.3 CE; la prohibición de empleo de ciertas técnicas para la obtención de pruebas⁹⁸; el requisito de imparcialidad del juez que entienda de una causa, mientras que del órgano administrativo que entiende de una causa únicamente se espera su objetividad, como aclaró exhaustivamente la

⁹⁶ MATTES, H. y MATTES, H. *Problemas...* cit., págs. 170-171.

⁹⁷ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 82.

⁹⁸ HUERGO LORA, A. Diferencias de régimen jurídico entre las penas y las sanciones administrativas que pueden y deben orientar su utilización por el legislador, con especial referencia a los instrumentos para la obtención de pruebas, en *Problemas actuales del derecho administrativo sancionador* (coord. HUERGO LORA, A.), en Madrid: Iustel (2018), págs. 18-19.

[STS de 12 de julio de 2010](#), o el hecho de que los sancionados administrativamente no sufran del “estigma” social asociado a las condenas penales⁹⁹.

Sin embargo, estas diferencias son formales, y no afectan al fondo de la cuestión. Respecto al supuesto ascendente cultural presente en las infracciones penales, cabe argumentar en su contra de la misma manera que se hizo contra el valor ético que pudiera inspirarlas; en lo referente al control judicial de las sanciones disciplinarias, resulta manifiesto que éste termina por llevarse a cabo en la jurisdicción contencioso-administrativa, y que en ese acto sí que actúa un juez imparcial. Lo mismo ocurre con las diferencias procedimentales consistentes en la prohibición de sanciones que impliquen pérdida de libertad o de empleo de determinadas técnicas para conseguir pruebas, que no pueden considerarse una diferencia determinante, ya que hay tipificados delitos propios de funcionarios en el CP, para los cuales sí sería posible establecer dicha pena o los mencionados métodos de investigación, y la única diferencia que se puede apreciar en ellos es una mayor gravedad de la conducta.

Respecto del estigma penal, también denominado “pena de banquillo”, ha de recordarse que aunque ese ámbito del derecho tiene reservadas las sanciones más graves de nuestro ordenamiento jurídico¹⁰⁰, esta gravedad es relativa, y una separación de servicio puede resultar mucho más gravosa para un funcionario que una pena de prisión. Lo mismo ocurre con una humilde suspensión de funciones, que además de la obvia repercusión económica, puede producir efectos en la reputación del sancionado, y la renuncia a la promoción profesional por un prolongado periodo de tiempo.

Por último, se ha razonado que el hecho de que el derecho disciplinario se aplique a un colectivo sometido a una relación de sujeción especial, como son los

⁹⁹ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 112-115. Alarcón argumenta que únicamente pueden ser castigados penalmente, con las sanciones más graves, comportamientos que lleven asociado este tipo de reproche social: ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre derecho penal y derecho administrativo sancionador, en *RAP* nº 195 (2014), págs. 161-162.

¹⁰⁰ MIR PUIG, S. *Derecho penal. Parte general*. en Barcelona: Reperttor (2016), págs. 42-43.

policías nacionales, resulta una importante diferencia respecto al ordenamiento penal, que es de aplicación general¹⁰¹.

Como se ha podido constatar, pese a los esfuerzos de estos autores, no ha sido posible establecer una diferencia esencial entre las infracciones disciplinarias y las penales¹⁰².

IV.2.- DIFERENCIA CUANTITATIVA

Es mucho más numerosa la doctrina que considera que entre ambos tipos de infracciones hay diferencias cuantitativas¹⁰³, como Garant (1972), que consideró que el fin de ambos sectores del ordenamiento jurídico es el mismo, con la única diferencia que el derecho disciplinario busca proteger el correcto desempeño de la función pública¹⁰⁴. Estas interpretaciones se basan en la mayor gravedad de las

¹⁰¹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 96.

¹⁰² CASTILLO BLANCO, F. A. *Función pública y poder disciplinario del Estado*, en Madrid: Civitas (1992), pág. 51; CEREZO MIR, J. *Curso...* cit., pág. 50 y *Límites...* cit., pág. 166; y SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., pág. 51.

¹⁰³ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Los confines... cit., págs. 140-141 y 146-148; BAUMANN, J. *Derecho penal. Conceptos fundamentales y sistema. Introducción a la sistemática sobre la base de casos* (traducción de FINZI, C. A.) en Buenos Aires: De Palma (1973, trabajo original publicado en 1972), págs. 5-6; CASTILLO BLANCO, F. A., *Función...* cit., pág. 205; CEREZO MIR, J. *Curso...* cit., pág. 57 y *Límites...* cit., págs. 169 y 172; GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., págs. 188-189; MESTRE DELGADO, J. F. Sanciones administrativas, en *Diccionario de derecho administrativo II* (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 2330; MEZGER, E. *Derecho penal. Libro de estudio. Parte general* (traducción de NÚÑEZ, R. C.) en Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina (1958, trabajo original publicado en 1955), págs. 28 y 30; MUÑOZ CONDE, F. y GARCÍA ARÁN, M. *Derecho penal. Parte general*, en Valencia: Tirant lo Blanch (2010), pág. 76; PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo I...* cit., pág. 476; y SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., págs. 108-110.

¹⁰⁴ GARANT, P. Le droit disciplinaire de la fonction publique, en *Relations industrielles* vol. 27, nº 3 (1972), pág. 457.

infracciones penales respecto de las disciplinarias, cuando ambas compartirían una misma naturaleza jurídica¹⁰⁵.

Esta teoría permite explicar y dar solución a diversos problemas propios de la coexistencia de ambos tipos de contravenciones, tales como la necesidad de principios que inspiraran el derecho administrativo¹⁰⁶ o la prohibición de *bis in idem*. Sin embargo, como se ha visto, no hay una identidad total y no cabe identificar al derecho disciplinario con el penal, ni como una especialidad de éste.

Parece haber sido la preferida del legislador, pues la exposición de motivos de la ya derogada LRJAPPAC disponía en el apartado 14 de la exposición de motivos que: *“la Constitución, en su artículo 25, trata conjuntamente los ilícitos penales y administrativos, poniendo de manifiesto la voluntad de que ambos se sujeten a principios de básica identidad, especialmente cuando el campo de actuación del derecho administrativo sancionador ha ido recogiendo tipos de injusto procedentes del campo penal no subsistentes en el mismo en aras al principio de mínima intervención”*. Lo mismo entiende Suay Rincón (1989), al afirmar que:

“Salta a la vista de manera inmediata que la infracción administrativa y la penal son objeto de un tratamiento unitario. Para ambas se dispone idéntica consecuencia, como si de la misma realidad se tratara y no hubiese diferencias entre las dos infracciones. ¿Por qué si no su equiparación y ubicación en el mismo artículo^{107”}.

En ese convencimiento, no se desarrollaron los principios de la potestad administrativa sancionadora, dejándolos al buen entender de los órganos jurisdiccionales... pero dado que éstos resuelven siempre de forma casuística, sólo se consigue prolongar la tradicional incertidumbre al no poder llegar a establecerse unos principios generales.

Hay múltiples similitudes entre el derecho disciplinario y el penal. En primer lugar, y como ya se ha demostrado, resulta imposible diferenciar el bien jurídico protegido: en aquellos delitos propios de los funcionarios públicos, serán idénticos; pero en todas las faltas disciplinarias se busca la protección de bienes

¹⁰⁵ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 102; NIETO GARCÍA, A. *Problemas...* cit., pág. 70; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., pág. 71.

¹⁰⁶ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., pág. 29.

¹⁰⁷ SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., págs. 171-172.

como del correcto desempeño de las funciones constitucionalmente establecidas al CNP o el prestigio de la institución, entre otros: bienes propios de la Administración tutelados por el derecho. La falta de bienes jurídicos objeto de protección en el derecho sancionador conducirá, inevitablemente, a la arbitrariedad¹⁰⁸.

En segundo lugar, ambos tipos de normas observan un contenido material similar, además de una misma estructura lógica¹⁰⁹, hecho que tiene su reflejo constitucional, al tener un tratamiento común en el artículo 25.1 CE. De esta manera, la única diferencia entre sanciones y penas sería de carácter formal: la autoridad que las impone¹¹⁰.

Es pacífico que el derecho penal dispone de las sanciones más graves (las privaciones de libertad) con el fin de evitar y, en su caso, sancionar los comportamientos considerados más peligrosos (delitos)¹¹¹. También lo es su subsidiariedad y su carácter fragmentario, de tal forma que si una infracción puede ser también corregida por una norma disciplinaria, es a ésta a la que corresponde entender¹¹².

¹⁰⁸ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 94-95.

¹⁰⁹ CEREZO MIR, J. *Curso...* cit., pág. 48; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 95-96.

¹¹⁰ MIR PUIG, S. *Derecho...* cit., pág. 43; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., pág. 50.

¹¹¹ CEREZO MIR, J. *Curso...* cit., págs. 13, 15, 19 y 57; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 106; MIR PUIG, S. *Derecho...* cit., págs. 42-43; MUÑOZ CONDE, F. y GARCÍA ARÁN, M. *Derecho...* cit., pág. 34; SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., pág. 109; y VON BELING, E. *Esquema de derecho penal. La doctrina del delito-tipo* (traducción de SOLER, S.), en Buenos Aires: Librería "El Foro" (2002, trabajo original publicado en 1930), pág. 26.

¹¹² HASSEMER, W. y MUÑOZ CONDE, F. *Introducción a la criminología y al derecho penal*, en Valencia: Tirant lo Blanch (1989), pág. 71; LASAGABASTER HERRARTE, I. Constitución, derecho penal y límites de la potestad sancionadora de la Administración, en *REDA* nº 193 (2018); MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 95; MIR PUIG, S. *Derecho...* cit., págs. 42-43; MUÑOZ CONDE, F. y GARCÍA ARÁN, M. *Derecho...* cit., págs. 72-74; QUINTERO OLIVARES, G. La autotutela, los

Por tanto, y vistas las patentes similitudes entre ambos sectores del ordenamiento, debería conocer el derecho penal únicamente de las conductas más graves, quedando para el disciplinario las de menor importancia¹¹³. Otra cuestión es el hecho de si, realmente, las sanciones penales son las más lesivas¹¹⁴: obviamente, las de privación de libertad sólo se encuentran a disposición de este sector del ordenamiento jurídico, pero las consecuencias de las sanciones disciplinarias pueden ser realmente trascendentes, como ocurre con la separación del servicio, y con unas repercusiones difíciles de cuantificar, como ocurre con la suspensión de funciones prolongada o el traslado forzoso.

En ambos casos la sanción está directamente relacionada y encuentra su justificación en la necesidad y gravedad del comportamiento realizado: ha de ser justa, proporcionada y necesaria¹¹⁵. Estos requisitos han sido considerados imprescindibles en numerosas sentencias del TS, como la [de 4 de diciembre de 1986](#), que dispone en su primer considerando que: “*siendo el régimen disciplinario de carácter cuasi-penal, en el que rigen los mismos principios informadores que en éste, al ser los dos de naturaleza punitiva, principios como la legalidad, tipicidad, imputabilidad y culpabilidad*”, o la [de 20 de junio de 1986](#), en el mismo sentido.

Por último, no debe olvidarse que existe la posibilidad de que el legislador traslade una infracción de un sector del ordenamiento a otro, pues existe entre ambos una fluidez constante¹¹⁶.

límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del derecho penal, en *RAP* nº 126 (1991), págs. 273-274; TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 71 y 210-211; y ÚBEDA TARAJANO, F. E. *Sanciones...* cit., pág. 995.

¹¹³ CEREZO MIR, J. *Curso...* cit., pág. 52; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 102; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág.106.

¹¹⁴ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 65-66, SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., págs. 27-28; QUINTERO OLIVARES, G. *La autotutela...* cit., pág. 257; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 72-73.

¹¹⁵ CEREZO MIR, J. *Curso...* cit., págs. 48 y 57.

¹¹⁶ MIR PUIG, S. *Derecho...* cit., págs. 42-43; NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., págs. 128-130 y GÓMEZ TOMILLO, M.; REBOLLO PUIG M., IZQUIERDO CARRASCO, M. ALARCÓN SOTOMAYOR, L. y BUENO ARMIJO, A. *Panorama del derecho*

También hay ejemplos de la tesis de la diferencia cuantitativa entre infracciones disciplinarias y delitos en la jurisprudencia, como la comentada [STS de 20 de junio de 1986](#) que afirma que: “*siendo el régimen disciplinario de carácter cuasi-penal en el que rigen los mismos principios informadores que en éste*”.

IV.3.- LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DISCIPLINARIO

El motivo de tal debate doctrinal, que aún no se ha cerrado completamente, es el uso de unos principios en el derecho administrativo sancionador que pudiesen suplir las carencias denunciadas por la doctrina.

Pese a las críticas sobre arbitrariedades durante el régimen franquista, ya se constataron en aquel momento las necesidades de un desarrollo adecuado de este sector del derecho y el TS, en sentencias como la [de 2 de marzo de 1972](#), estableció la sujeción de las normas, en el ámbito de la potestad punitiva del Estado, a unos principios comunes, establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos.

Sin embargo, no ha sido hasta la promulgación de la Constitución cuando se ha dispuesto de unos principios generales que impregnan todo el ordenamiento jurídico¹¹⁷, y a partir de ese momento los tribunales de justicia han ido desarrollando otros, basándose en la teoría de la diferencia cuantitativa estudiada anteriormente.

Ya hubo de manifestarse el TC, de forma temprana, en la su [sentencia 18/1981, de 8 de junio](#), en la que precisó:

“Ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de

administrativo sancionador en España, en *Estudios socio-jurídicos* vol. 7, nº 1 (2005), pág. 32; y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 97-98.

¹¹⁷ Como recordó la [STS de 14 de noviembre de 1985](#). También DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 39-40; y PERELLÓ DOMENECH, I. *Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional*, en *RJPDID* nº 22 (1994), pág. 76.

nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio art. 25.3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta, o infracción administrativa), la competencia y el procedimiento (penal o administrativo con posterior recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas”.

Esta doctrina ha sido reiterada en sentencias del mismo Tribunal [de 20 de diciembre de 1990](#); [de 19 de diciembre de 1991](#) y [de 27 de enero de 1994](#); y fue seguida de forma bastante uniforme por el TS, en sentencias como las [de 1 de diciembre de 1986](#) o [de 18 de julio de 1990](#).

Efectivamente, no habiendo alcanzado el derecho administrativo sancionador una perfección suficiente, sería un error manifiesto y un desperdicio de recursos ignorar el desarrollo propio del penal. Sin embargo, dado que el administrativo sancionador (y, cómo no, el disciplinario) tiene una sustantividad propia¹¹⁸, es necesario aplicar tales principios con unos “matices” que los adecúen a este sector de la normativa¹¹⁹. Así lo señaló el TC en su sentencia [18/1981, de 8 de junio](#), y recalcó posteriormente en la [22/1990, de 15 de febrero](#): “no es ocioso traer a colación la cautela con la que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador (...); esta delicada operación no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza”, para evitar desajustes que puedan imposibilitar la actuación administrativa; matices que requieren un ajuste adecuado al ámbito

¹¹⁸ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 111.

¹¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., págs. 191, 192 y 196; y SUAY RINCÓN, J., El derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma, en *RAP* nº 109 (1986), pág. 213.

disciplinario y que se fundaron inicialmente en las relaciones de sujeción especial a las que se encontraban ligados los funcionarios¹²⁰. Esto es, como explicó Nieto García (1992):

“Los principios que de veras rigen el Derecho Disciplinario son únicamente los principios del Derecho punitivo del Estado. Lo que sucede es que como tales principios no se encuentran debidamente desarrollados ni por la legislación ni por la jurisprudencia ni por la doctrina, he aquí que se consideran como tales los principios del Derecho Penal (...) En otras palabras: si al Derecho Disciplinario se le aplican sustancialmente los principios del Derecho Penal no es tanto en cuanto que son Derecho Penal sino en cuanto que son Derecho punitivo del Estado^{121”}.

La discusión de si los principios que deben impregnar el derecho disciplinario son los penales debidamente matizados¹²², los propios del derecho punitivo del estado¹²³ o del Estado de Derecho en sí mismo¹²⁴ no tiene, en este estado de las cosas mayor repercusión práctica; si bien se intuye que principios como la legalidad, proporcionalidad, culpabilidad o antijuridicidad no pueden ser exclusivos de ningún sector del ordenamiento en particular¹²⁵, entendiéndose de naturaleza penal al haber sido esa disciplina la primera en estudiarlos con

¹²⁰ CASTILLO BLANCO, F. A. e ILDEFONSO HUERTAS, R. M. La renovación de la dogmática del derecho disciplinario. A propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la Seguridad Social, en *RAP* nº 158 (2002), págs. 10-11.

¹²¹ NIETO GARCÍA, A., prólogo en *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos* de TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. cit., págs. 9-10.

¹²² GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 63 y 81-88.

¹²³ NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 24.

¹²⁴ CANO CAMPOS, T. El concepto de sanción y los límites entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, en *Derecho administrativo y derecho penal: reconstrucción de los límites* (coord. BAUZÁ MARTORELL, F. J.), en Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Worters Kluwer (2017), pág. 218.

¹²⁵ CERESO MIR, J. *Curso...* cit., págs. 42-43 y *Límites...* cit., pág. 160; y QUINTERO OLIVARES, G. *La autotutela...* cit., pág. 255.

detenimiento. Muchos de ellos se encuentran previstos en la CE¹²⁶, y desde ella se adaptan a las particularidades de cada rama del derecho.

En todo momento ha resultado infructuosa la aplicación de los principios penales, sin más, al ámbito disciplinario. Su naturaleza administrativa conlleva que, en ocasiones, los matices hayan sido más importantes que el principio en sí mismo, como se verá en su estudio pormenorizado. Y estas particularidades resultan imprescindibles¹²⁷, de forma que si desaparecieran, también lo harían las ventajas del derecho administrativo¹²⁸.

Resulta indiscutible que, a lo largo de los últimos años, el uso de los mencionados principios penales, muy matizados, ha aportado garantías a los implicados en un procedimiento disciplinario, ya que éstos se encontraban anteriormente en una situación próxima a la indefensión¹²⁹, constituyéndose en auténticas “*salvaguardas tanto de carácter material como procedimental*”¹³⁰. Sin embargo, aquél sector del ordenamiento no persigue la tutela de otros fines, también necesarios, como son la protección y fomento de los intereses generales¹³¹: en la actualidad es obvio que el derecho disciplinario debe existir un

¹²⁶ NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. E. Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora, en *GABILEX* nº 5 (2016), págs. 146-147; QUINTANA LÓPEZ, T. La potestad disciplinaria de las administraciones sobre los empleados públicos, en *DA* nº 282-283 (2009), pág. 324; SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II*, cit., págs. 336-338; y SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., págs. 59-60.

¹²⁷ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 118. También las [SSTC 2/1987, de 21 de enero](#); [69/1989, de 20 de abril](#) y [181/1990, de 15 de noviembre](#).

¹²⁸ NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO F. E. *Derecho...* cit., pág. 148; y QUINTERO OLIVARES, G. *La autotutela...* cit., pág. 254.

¹²⁹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 105.

¹³⁰ CASARES MARCOS, A. *Principio de legalidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora*, en Sevilla: Instituto Andaluz de Educación Pública (2012), pág. 49.

¹³¹ NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 25.

equilibrio entre los derechos de los expedientados y la garantía de esos intereses¹³².

Por otra parte, se ha denunciado un excesivo protagonismo de los principios generales del derecho¹³³, que lejos de solventar absolutamente los problemas de este sector del ordenamiento jurídico, puede llevar a su relativización.

Afortunadamente, se ha producido una lenta evolución legislativa, culminada hasta el momento por las LPAC y LRJSP¹³⁴ (particularmente ésta última, en sus arts. 25 al 31), a lo largo de la cual se han desarrollado unos principios administrativos, con base en la labor efectuada por la jurisprudencia. Únicamente en aquello en lo que resulten insuficientes, deberán seguir utilizándose los penales, hasta que se desarrolle una ley que explicita de forma detallada todas estas lagunas y aporte seguridad jurídica¹³⁵. Como afirma la [STS de 13 de mayo de 1988](#), “*el Derecho Administrativo no es un Derecho excepcional ni tampoco un Derecho especial: es el Derecho común y General de las Administraciones Públicas con principios propios dotados de fuerza expansiva, de suerte que sus lagunas han de cubrirse ante todo utilizando los propios criterios del Derecho Administrativo. Sólo si en éste no se encuentra base bastante (...) podrá acudir al Código Penal, invocable en*

¹³² MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 105-106; y SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., págs. 52-53. También defendió estos extremos, anteriormente a la promulgación de la Constitución, NIETO GARCÍA A. Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria, en *RAP* nº 44 (1964), pág. 70.

¹³³ CASARES MARCOS, A. *Principio...* cit., pág. 46.

¹³⁴ Considerados muy pocos por CANO CAMPOS, T. El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de la Administración, *RAP* nº 201 (2016), págs. 33-37; por CASINO RUBIO, M. La potestad sancionadora de la Administración y vuelta a la casilla de salida, en *DA nueva época*, nº 2 (2015). [en línea, fecha de consulta 28 de marzo de 2020]. Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10262>; y por GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 117; o SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II*, cit., pág. 338.

¹³⁵ HUERGO LORA, A. *Diferencias...* cit., pág. 32.

razón de la unidad sustancial del ordenamiento jurídico y de su mayor madurez legal". En el mismo sentido se manifiesta la [STS de 14 de diciembre de 1988](#).

Por tanto, la labor inacabada resulta averiguar cuáles son estos principios, su extensión y sus deficiencias, y con qué matices han de ser adaptados los penales para suplir éstas.

V – CONTENIDO ÉTICO DEL DERECHO DISCIPLINARIO

CAPÍTULO V.- CONTENIDO ÉTICO DEL DERECHO DISCIPLINARIO

El derecho no constituye una realidad ajena al mundo en el que se desarrolla, sino que ha de adaptarse a éste, de tal manera que no se convierta en una serie de normas obsoletas y desvinculadas del entorno que busca regular. Siendo indiscutible el ascendente de la ética en todas las relaciones sociales, no puede dejar de ejercer una influencia notable sobre el derecho, al tratarse éste de un conjunto de normas que ordenan la vida en sociedad.

V.1.- LA NECESIDAD DE PRINCIPIOS INSPIRADORES

Una de las cuestiones a valorar respecto a la aplicación del régimen disciplinario a un colectivo, es si las normas deontológicas que contribuyan a fijar esa profesión han de ser tenidas en cuenta, y en qué medida. En este sentido, afirmaba Romero Hernández (1989) que: *“la investigación sobre cualquier disciplina jurídica no debe hacerse al margen de la estimación de los criterios o valores que le sirven de pauta¹³⁶”*.

Parece necesario comenzar aclarando varias cuestiones, todas ellas muy oportunas, sobre este tema. En primer lugar ¿qué es la deontología y en qué se diferencia de la moral y la ética?

Como primera aproximación a esta terminología, podemos considerar que la ética es aquella rama de la filosofía que se encarga de estudiar los problemas relacionados con la moral, mientras que la deontología es la que se encarga de las obligaciones morales¹³⁷.

¹³⁶ ROMERO HERNÁNDEZ, F. Sobre una teoría de los valores en el derecho administrativo, en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí* (coord. GÓMEZ-FERRER MORANT, R.), en Madrid: Cívitas (1989), pág. 1115.

¹³⁷ VERDE DIEGO, C. y CEBOLLA BUENO, O. Deontología profesional: la ética denostada, en *Cuadernos de trabajo social*, vol. 30, nº 1 (2017), pág. 79.

De esta manera, estudiando estas expresiones en mayor detalle, resulta que *“el término «moral» tiene usualmente una significación más amplia que el vocablo «ética» (...) lo moral se opone a lo físico, y de ahí que las ciencias morales comprendan, en oposición a las ciencias naturales, todo lo que no es puramente físico en el hombre (la historia, la política, el arte, etc.), es decir, todo lo que corresponde a las producciones del espíritu subjetivo y aun el espíritu subjetivo mismo”*.

Mientras tanto la ética, por su parte, ha sido definida en relación con el anterior término como: *“un apriorismo moral material, pues en él empieza por excluirse todo relativismo, aunque, al mismo tiempo, se reconoce la imposibilidad de fundar las normas efectivas de la ética en un imperativo vacío y abstracto. El hecho de que semejante ética se funde en los valores demuestra ya el «objetivismo» que la guía”*.

Y, por último, la deontología lo ha sido como: *“la ciencia de los deberes o teoría de las normas morales. La deontología no es, sin embargo, una ciencia normativa pura, sino una ciencia empírica que se ocupa de la determinación de los deberes dentro de las circunstancias sociales y (...) de la indicación de los deberes que deben cumplirse si se quiere alcanzar el ideal del mayor placer posible para el mayor número posible de individuos¹³⁸”*.

En otras palabras, y sintetizando las definiciones mostradas, la ética busca la fundación de la moral en unos valores objetivos que puedan guiar, a su vez, la conducta; mientras que la deontología busca localizar aquellos deberes morales que resultan adecuados dentro de un entorno en particular, de forma que dicho entorno pueda desarrollarse de forma óptima, ya que no es posible hablar de excelencia sin dotarla de un significado moral¹³⁹.

Basándose en estos conceptos, Casado González (1998) afirma que las normas deontológicas *“suponen la positivación de un modelo ético que un determinado colectivo adopta como propio, -eligiéndolo entre otras posibles opciones-, y esa adopción*

¹³⁸ Todas las definiciones se pueden encontrar en FERRATER MORA, J. *Diccionario de filosofía*, en Buenos Aires: Sudamericana (1965). Moral, Tomo II págs. 232-233; ética, Tomo I, págs. 594-599 y deontología, Tomo I, págs. 420-421.

¹³⁹ CAMPS CERVERA, V. Los valores éticos de la profesión sanitaria, en *Educación médica* vol. 16, nº 1 (2015), pág. 5.

*implica un plus de vinculatoriedad*¹⁴⁰, una concreción profesional de ciertas normas éticas, reconocidas tanto por los integrantes de ese grupo como por el resto de la sociedad, que las acepta con el fin de comprender las actuaciones que ese colectivo realiza, y poder evaluarlas adecuadamente. En este sentido, los códigos de conducta permiten una previsibilidad que la normativa legal, por su exhaustividad y técnica, no ofrece al ciudadano común.

Efectivamente, ciertas profesiones afrontan situaciones de responsabilidad, cuya resolución implica no sólo conocimientos y empleo de técnicas adecuadas, sino también enfrentarse a problemas éticos de particular dificultad, ante los cuales se presuponen unas pautas determinadas de comportamiento¹⁴¹, como recordaban Beristáin Ipiña (1985): *“la dimensión ética adquiere resonancia especial en el mundo policial y en la opinión pública respecto a la policía*¹⁴²” o Rico Cueto (1983): *“con vistas a eliminar, reducir o corregir los posibles abusos e infracciones cometidos por la policía, se impone la promulgación de un código de deontología*¹⁴³”.

Fue el entorno de la sanidad el que comenzó a emplear códigos deontológicos, ante las implicaciones que ciertas intervenciones (o la abstención de las mismas) conllevan¹⁴⁴; pero dado que la preocupación y las exigencias de la ciudadanía en las diversas facetas del sector público se encuentran en aumento¹⁴⁵, esta tendencia se está extendiendo de forma imparable.

¹⁴⁰ CASADO GONZÁLEZ, M. Ética, derecho y deontología profesional, en *DS: derecho y salud*, vol. 6, nº 1 (1998), pág. 34.

¹⁴¹ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. Honorabilidad y buena conducta como requisitos para el ejercicio de profesiones y actividades, en *RAP* nº 130 (1993), págs. 43-45.

¹⁴² BERISTÁIN IPIÑA, A. *El delincuente en la democracia*, en Buenos Aires: Universidad (1985), pág. 158.

¹⁴³ RICO CUETO, J. M. Presupuesto para una reforma de la policía, en *Policía y sociedad democrática* (coord. RICO CUETO, J. M.), en Madrid: Alianza (1983), pág. 27. En el mismo sentido, BERISTÁIN IPIÑA, A. Ética policial, en *Policía y sociedad democrática* (coord. RICO CUETO, J. M.), en Madrid: Alianza (1983), pág. 238.

¹⁴⁴ CAMPS CERVERA, V. Los valores... cit., págs. 6-7.

¹⁴⁵ MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. Informe Nolan (normas de conducta de la vida pública), en *GAPP* nº 5-6 (1996), págs. 209-210.

Por supuesto, también las funciones policiales conocieron un desarrollo temprano, considerándose el Acta de la Policía Metropolitana de Londres (1828) como el primer código deontológico moderno en este ámbito, y en España la Cartilla de la Guardia Civil (1845). Desde entonces, se han sucedido numerosas disposiciones, tanto de ámbito nacional como internacional, buscando describir no ya los deberes a desarrollar, sino los valores que se encuentran más allá de las obligaciones marcadas en la normativa vigente.

Dicho de otra forma, los códigos deontológicos persiguen definir los valores éticos en el entorno de una sociedad en un lapso temporal concreto, y lograr que un colectivo en particular (los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en este caso) adecúe a ellos sus actuaciones. Afirma Fernández Fernández (1994) que la ética profesional se trata de *“la investigación sistemática acerca de cómo mejorar cualitativamente y elevar el grado de humanización de la vida social e individual, mediante el ejercicio de la particular profesión”*, la cual *“debería ofrecer pautas concretas de actuación, valores que habrían de ser potenciados y principios capaces de iluminar la praxis¹⁴⁶”* o, también, *“la deontología constituye una objetivación de la moral profesional, es un tratado de deberes que establece unos mínimos¹⁴⁷”*.

En este estado de las cosas, cabe preguntarse si es realmente necesaria la intervención de normas de contenido ético a la hora de desempeñar una profesión altamente normativizada, como es la de policía.

El debate de la posible necesidad de que ciertos valores “dulcificquen” o adecúen la aplicación de una norma jurídica a un caso concreto, no es nuevo ni carente de sentido, y bebe directamente de las tesis ancestralmente enfrentadas del iusnaturalismo y del positivismo.

¹⁴⁶ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. L. La economía como oportunidad y reto en la ética profesional, en *Ética de las profesiones* (coords. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. L. y HORTAL ALONSO, A.), en Comillas (Cantabria): Universidad Pontificia Comillas (1994), pág. 91.

¹⁴⁷ VILA RAMOS, B. Deontología profesional y marco jurídico normativo, en *Deontología profesional: deontología profesional del abogado* (coords. ANCOS FRANCO, H. y VILA RAMOS, B.) en Madrid: Dykinson (2013), pág. 13.

Sin necesidad de entrar en mayores profundidades en una polémica que excede con creces los límites de este estudio, el positivismo “niega que los principios o juicios éticos (morales, jurídicos) sean la expresión de verdades, algo a ser descubierto y establecido objetivamente mediante algún proceso de conocimiento”, motivo por el cual “el derecho tiene una fuerza moral intrínseca (...) que constriñe a los súbditos, no sólo mediante la amenaza de sanciones sino también moralmente¹⁴⁸”. Por tanto, en buena lógica “el sentido del positivismo jurídico (...), es proporcionar una precisa caracterización del Derecho tal como éste es en realidad, en lugar de como debe ser¹⁴⁹”.

Por lo contrario, las ideas iusnaturalistas defienden que “existen algunos principios universalmente válidos que gobiernan la vida del hombre en sociedad, principios que no han sido creados por el hombre, sino que son descubiertos, principios verdaderos, que son obligatorios para todos¹⁵⁰”, lo cual lleva inevitablemente a que “la ley injusta no es derecho (...) en la misma medida y con la misma intensidad que la ley justa¹⁵¹”.

Estas dos tesis, mostradas en sus extremos más irreconciliables, han vivido innumerables intentos de aproximación a lo largo de los años, dadas las dificultades y contradicciones que presentan en sus formas más crudas.

No debe olvidarse que el derecho no se encuentra integrado únicamente por leyes positivas, sino que las distintas normas que lo componen han de ser interpretadas en base a los principios generales del derecho, que permiten adaptar el tipo a la realidad¹⁵². Eso no supone el abandono del positivismo, en una confusión entre moral y derecho, sino en una adaptación progresiva a las nuevas

¹⁴⁸ ROSS, A. El concepto de la validez y el conflicto entre el positivismo jurídico y el derecho natural. *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, año 6, nº 12 (2008), págs. 201-202.

¹⁴⁹ CAMPBELL, P. El sentido del positivismo jurídico, en *Doxa: cuadernos de filosofía del derecho*, nº 25 (2002), pág. 303.

¹⁵⁰ ROSS, A. El concepto... cit., págs. 204-205.

¹⁵¹ GARCÍA-HUIDOBRO, J. *Filosofía y retórica del iusnaturalismo*, en México D. F.: Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM (2002), pág. 2. También MELIÁN GIL, J. L. Ética pública e formación de funcionarios, en *REGAP* vol. 1, nº 7 (1994), pág. 225.

¹⁵² GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. *Reflexiones...* cit., págs. 191-192.

circunstancias, no previstas por el legislador, ya que el Derecho excede de la ley¹⁵³.

Por otra parte, desde el punto de vista que nos ocupa (la correcta actuación de los integrantes de una institución policial), la solución parece obvia: no hay otra opción que la obediencia imparcial a lo indicado en la ley. Sin embargo, existe una amplia zona gris, en la que los matices éticos cobran una enorme importancia, y el sistema jurídico ha de ser completado incorporando otro tipo de normas, como son las morales¹⁵⁴.

Este complemento permite no sólo una adaptación adecuada al caso concreto y a las nuevas tendencias sociales sino que, con posterioridad, en sede judicial, esos mismos ajustes morales (valorados en ese momento por la persona que juzga) dirigirán las nuevas sentencias que se convertirán en jurisprudencia, y con el transcurso de tiempo quizá en nuevas normas jurídicas. Sin embargo, este debate dista de ser pacífico, como se puede apreciar ante criterios opuestos como los de García Ramírez (1997), que defiende la postura de la influencia de la ética en la evolución del derecho¹⁵⁵ mientras que, por otra parte, Darnaculleta Gardella (2020) opina que el derecho administrativo no se orienta por otros valores éticos salvo los que inspiran la Constitución¹⁵⁶.

Visto que tanto el positivismo como el iusnaturalismo, tal y como se han mostrado, parecen soluciones incompletas, poco aptas para su aplicación práctica, se han desarrollado distintas fórmulas que permitan resolver estas deficiencias, entre las que se encuentra la deontología.

La siguiente cuestión que debe afrontarse es la diferencia entre código ético, deontológico, de conducta o profesional.

¹⁵³ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. Prólogo a la traducción del libro de VIEHWEG, T. *Tópica y jurisprudencia*. También en *Reflexiones...* cit., págs. 78-81.

¹⁵⁴ CASADO GONZÁLEZ, M. *Ética...* cit., pág. 34.

¹⁵⁵ GARCÍA RAMÍREZ, S. *Temas de derecho*, en México: Universidad Nacional Autónoma de México (1997), pág. 577.

¹⁵⁶ DARNACULLETA GARDELLA, M. M. *Ética pública y derecho administrativo en la era de la posverdad*, en *Revista de derecho público: teoría y método*, nº 1 (2020), págs. 42-44.

En realidad, esta terminología suele utilizarse de forma confusa, en ocasiones como sinónimos y en otras se da un valor diferenciado a cada una de estas expresiones: por ejemplo, el código de conducta de los empleados públicos (Capítulo VI del Título III del TREBEP) contiene, en sucesivos artículos, unos principios puramente éticos y otros de conducta¹⁵⁷. A los efectos de esta exposición, se utilizarán los términos “código ético” o “código de conducta”, refiriéndose al conjunto de valores deontológicos que han de acompañar las actuaciones policiales, y que han sido recogidos a lo largo de diversos textos.

Cabe preguntarse si el contenido de estos códigos es metajurídico, llamado a inspirar comportamientos deseables, una orientación útil en el maremágnum de disposiciones que regulan las funciones profesionales, o si las conductas que describen pueden llegar a alcanzar la naturaleza compulsiva.

Una lectura de las distintas normas de conducta vigentes a la fecha en el CNP parece indicar que los códigos éticos no son de ejecución insoslayable por sus destinatarios, pues ya que su cumplimiento, como afirma García Navarro (2016): *“lejos de justificarse por un miedo a la represión o ius puniendi, es motivado por el querer y la libre voluntad de las partes de hacerlos suyos y sentirse obligados por ellos, en un contrato ideal perfeccionado por el mero consentimiento del policía”*¹⁵⁸.

Confirmando esta tesis, la ubicación sistemática de los diferentes códigos sugiere lo mismo: los principios básicos de actuación recogidos en el artículo 5 de la LOFFCCS¹⁵⁹ se encuentran en el Capítulo II del Título I, inmediatamente a continuación de las disposiciones generales, y previamente a la organización de estos institutos armados. En la LORPPN¹⁶⁰, el artículo 10 “código de conducta” se ha redactado a continuación, y por separado, del artículo anterior “deberes”,

¹⁵⁷ España. 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 de 31 de octubre de 2015, nº 261.

¹⁵⁸ GARCÍA NAVARRO, A. *Policía, derechos humanos y deontología*, en Madrid: Berg Institute (2016), pág. 80.

¹⁵⁹ España. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en BOE de 14 de marzo de 1986, nº 63.

¹⁶⁰ España. Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional, en BOE de 29 de julio de 2015, nº 180.

aunque íntimamente relacionados, como se deduce al ser los únicos integrantes de un mismo capítulo. Por último, el CECNP¹⁶¹ se aprobó por Resolución de la Dirección General de la Policía, de 30 de abril de 2013, reduciéndose a un conjunto de valores deontológicos.

En un análisis de estos textos, por otra parte, se puede observar como denominador común la carencia de coercitividad, al ser considerados estos principios como “principios básicos de actuación” (en la LOFFCCS), “líneas” (LORPPN), “valores” o “valores éticos” y “principios” (CECNP), quedando descartada de esta manera su directa aplicabilidad (o, lo que es lo mismo, la posibilidad de sanción por su mero incumplimiento)¹⁶². García Navarro (2016), por su parte, afirma que los códigos deontológicos “*deben ser considerados normas no sancionadoras (...), reguladoras de una actividad profesional que sí establecen la correlativa sanción a través del régimen disciplinario*”¹⁶³.

En este caso, ¿qué obliga a los hombres y mujeres, integrantes de una profesión tan difícil, a respetar el código ético que la define? Alejados de la coercitividad de las disposiciones legales y quizá impulsados por soluciones sencillas a problemas acuciantes, ¿entra su respeto dentro de la esfera de la decisión personal?

Antes de contestar a esta cuestión, Lamas Estévez (2002) nos recuerda que la carrera policial es netamente vocacional, “*porque su naturaleza y contenidos suponen mayor entrega y dedicación*”¹⁶⁴ (riesgos físicos, traslados, horarios complicados, actuaciones en los momentos más desagradables de la vida de otras personas,

¹⁶¹ España. Resolución de la Dirección General de la Policía, de 30 de abril de 2013, en OG de 6 de mayo de 2013, nº 2006.

¹⁶² De forma similar, el segundo párrafo del artículo 52 del TREBEP establece “*los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos*”.

¹⁶³ GARCÍA NAVARRO, A. *Policía...* cit., pág. 81. Por este motivo, ha de descartarse la afirmación de que “*el régimen disciplinario, en general, debe ser el código ético del empleado público en negativo*”, efectuada por DÍAZ ARIAS, A. *El régimen disciplinario...* cit., pág. 8.

¹⁶⁴ LAMAS ESTÉVEZ, M. A. *Deontología policial: ética profesional de los cuerpos de seguridad desde principios morales de los derechos humanos*, en Madrid: Ministerio del Interior (2002), pág. 168.

estructura jerarquizada...), frente a unas ventajas que sí tienen otras; una profesión en la que: *“además de llevar a efecto una misión de servicio y asistencia estrechamente vinculada con la dignidad del ser humano y su libertad, se viene a cumplir otra de servicio público y búsqueda del bien común nacional¹⁶⁵”*.

Pero, regresando a la pregunta planteada, en una cuestión de esta índole la respuesta es dual. Al tratarse de criterios de calado ético, cada individuo debe decidir en todo momento la conducta a adoptar, ya sea por convicción o por responsabilidad¹⁶⁶. Ésa es, en parte, la gran virtud de los códigos deontológicos: al encontrarse ante una situación comprometida, el profesional en particular (el policía, en este caso) ha de realizar una rápida abstracción y decidir el camino a tomar¹⁶⁷. Pese a que la actuación indicada pueda suponer un mayor esfuerzo o provocar un desagrado íntimo, la respuesta será, con toda probabilidad, seguir las indicaciones del código de conducta.

Y esto es así porque estos compendios reflejan los valores y la cultura propios de la profesión¹⁶⁸, claros en el subconsciente colectivo y, como dijimos, interiorizados en el ánimo de alguien que decidió embarcarse en una carrera altamente vocacional¹⁶⁹. Y, junto a los descritos principios, se deberá de encontrar siempre presente el fin último que le ha sido encomendado al Cuerpo Nacional de Policía, en el artículo 11.1 de la LOFFCCS: *“...proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes*

¹⁶⁵ GARCÍA NAVARRO, A. *Policía...* cit., pág. 39.

¹⁶⁶ DARNACULLETA GARDELLA, M. M. *Ética...* cit., pág. 68.

¹⁶⁷ Como indica LAMAS ESTÉVEZ, M. A. *Deontología...* cit., pág. 233, las ventajas de un código deontológico son:

“ - *Facilita la identificación de problemas éticos y su mejor comprensión.*
- *Permite hacer análisis más profundos y buscar la mejor solución.*
- *Invita a la práctica de valores en el desempeño de la profesión.*
- *Refuerza el sentimiento de pertenencia y las señas de identidad de una profesión.*
- *Es un símbolo de prestigio de la profesión, plasmado en documentos y decálogos que se enmarcan y exhiben públicamente”*.

¹⁶⁸ GARCÍA MEXÍA, P. L. La ética pública: perspectivas actuales, en *REP*, nº 114 (2001), pág. 132.

¹⁶⁹ BERISTÁIN IPIÑA, A. *El delincuente...* cit., pág. 163.

funciones..."; porque aquéllos no pueden desligarse de éste en tanto se trate de funcionarios policiales¹⁷⁰. También recuerda Hortal Alonso (2004) que “los códigos deontológicos contribuyen a la consolidación de una profesión¹⁷¹”, aportando reconocimiento social y sensación de pertenencia, así como creando un clima de rechazo de la corrupción¹⁷².

En caso de no acatar las indicaciones recogidas en los distintos códigos profesionales (que tienden a repetirse en todos ellos), se desencadenarán dos respuestas, más allá de la propia conciencia del infractor, ambas detalladas en el artículo 3 del CECNP.

La primera es “una pérdida de confianza de la comunidad...” en la institución, al haberse traicionado sus valores. Un ciudadano que no sea tratado adecuadamente difícilmente volverá a poner sus esperanzas en un colectivo cuyo fin último es el servicio público, así como “auxiliar y proteger a las personas¹⁷³” (art. 11.1.b LOFFCCS).

Y la otra, que nos lleva al fin hacia materia propia del derecho disciplinario, es “...la intervención de los mecanismos de control existentes al efecto” en caso de que la vulneración sea de cierto calado. De esta manera, parece que los criterios éticos desarrollados en este código puedan tener por sí mismos consecuencias legales, pero esto no es así: la naturaleza de principios éticos de sus enunciados impide que el código ético sea aplicable disciplinariamente por sí mismo, como ya se estudiará. Otro tanto ocurre en relación con los principios básicos de actuación de la LOFFCCS, o con las normas descritas en el apartado “código de conducta” de

¹⁷⁰ En el mismo sentido, Romero Hernández entiende los valores propios del derecho administrativo de forma conjunta con sus “ideas fuerza”: justicia e interés colectivo. ROMERO HERNÁNDEZ, F. Sobre una teoría... cit., pág. 1115.

¹⁷¹ HORTAL ALONSO, A. *Ética general de las profesiones*, en Bilbao: Desclée de Brouwer (2004), pág. 191.

¹⁷² CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. La eficacia anticorrupción de los códigos éticos y de conducta: el papel del derecho administrativo, en *RGDA* nº 54 (2020), pág. 18.

¹⁷³ A la misma conclusión llegan LAMAS ESTÉVEZ, M.A. *Deontología...* cit., pág. 309 y GARCÍA HUIDOBRO, J. *Filosofía...* cit., pág. 171, si bien éste último respecto de la profesión médica.

la LORPPN: necesitan de un desarrollo paralelo de las materias que inspiran, no teniendo por sí mismas poder coercitivo.

No se puede ignorar, por otra parte, que aunque estos códigos tienen un contenido exclusivamente ético, los principios que recogen inspiran la normativa disciplinaria. Por tanto, quien no ejerza sus funciones con respeto a los códigos de conducta puede encontrarse incluso con que ha cometido un delito: pero será castigado por haber infringido una norma administrativa o penal, y no exclusivamente el principio básico de actuación, lo cual vulneraría el principio de legalidad, al carecer de la cobertura propia de una norma con rango de ley¹⁷⁴.

La opción restante, por tanto, es que los principios descritos a lo largo de esta normativa inspiren la disciplinaria, alcanzando esta última pleno sentido al interpretar las infracciones descritas en la LORDCNP bajo la óptica del deber ser, del código deontológico¹⁷⁵. Como se verá más adelante, esta postura se adecúa perfectamente al momento procedimental de la graduación de una sanción proporcionada a la infracción cometida, aunque pueden ser también de gran utilidad para vislumbrar cuál es la infracción que mejor se adecúa al comportamiento llevado a cabo., ya que las infracciones administrativas se derivan necesariamente de los valores perseguidos por la acción disciplinaria¹⁷⁶.

V.2.- LAS INFRACCIONES DEONTOLÓGICAS

Conforme a las consideraciones efectuadas, puede observarse que el derecho disciplinario presenta, en sí mismo, un fuerte contenido moral.

Por una parte, y con la intención de justificar las peligrosas consecuencias que la doctrina de las relaciones de sujeción especial tienen sobre los derechos, se ha intentado buscar en el derecho disciplinario un fin predominantemente ético, ya que:

¹⁷⁴ Así lo entienden también GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 261-263.

¹⁷⁵ AGUADO I CUDOLÀ, V. Responsabilidad de los empleados públicos, competencias autonómicas y locales en materia de régimen disciplinario, en *RCDP*, nº 45 (2012), pág. 158.

¹⁷⁶ NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 163.

“El objetivo primordial de derecho disciplinario, más que el restablecimiento del orden social quebrantado, es la salvaguardia del prestigio y dignidad corporativa y garantía de la normal actuación de los funcionarios en la doble vertiente del eficiente funcionamiento del servicio que les está encomendado y que su actividad como tal se desarrolle en el marco que le fije la Ley, y por ello, en el derecho sancionador disciplinario predomina la valoración ética de la conducta subjetiva del funcionario sobre los resultados de peligro o lesión de un bien jurídico determinado que con su actuación haya podido causar¹⁷⁷”.

Este punto de vista nos podría llevar a considerar que el fin del derecho disciplinario no es tanto castigar la infracción cometida como evitar que se cometan nuevas faltas¹⁷⁸, criterio que se continúa manteniendo como base para ciertas infracciones, como la 8.a) LORDCNP: *“la grave desconsideración (...) cuando cause descrédito notorio a la Institución Policial”*¹⁷⁹. Y es que el honor no es un desconocido en nuestra Carta Magna, pudiendo encontrar referencias al mismo en sus artículos 18, 20 y 62.

Seguir estas posturas puede llevar a la interpretación del derecho siguiendo criterios metajurídicos¹⁸⁰, o a la consideración de que este carácter moral diferencia las infracciones penales propias de funcionarios de las disciplinarias, cuando ya se verá que no es así.

¹⁷⁷ [STS de 8 de octubre de 1986](#). En el mismo sentido, GARCÍA AMEZ, J. La protección del derecho a la salud a través de la potestad sancionadora, en *Problemas actuales del derecho administrativo sancionador* (coord. HUERGO LORA, A.), en Madrid: Iustel (2018), pág. 353; y MESTRE DELGADO, J. F. Sanciones... cit., pág. 2338.

¹⁷⁸ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función pública...* cit., pág. 218. También en este sentido PÉREZ BARRIO, A. La nueva configuración de la potestad disciplinaria en la Administración. Sus límites constitucionales, en *RVAP* nº 13 (1985), pág. 223.

¹⁷⁹ En contra, aun refiriéndose a las infracciones administrativas en general, GOMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 77-78.

¹⁸⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., págs. 192-193; y NIETO GARCÍA, A. *Problemas...* cit., págs. 74-75.

En ese sentido se ha pronunciado el TC, que en su [sentencia 219/89, de 21 de diciembre](#), declaró que:

“En el presente caso, existen unas normas deontológicas que definen con precisión, por lo que aquí interesa, los deberes profesionales de los colegiados (...). Es evidente, por ello, que el incumplimiento de dichas normas debía y podría entenderse, con certeza más que suficiente, incorporado o subsumido en la abstracta definición que el art. 39 de los Estatutos realiza de las conductas sancionables, como aquellas que se apartan de los deberes «profesionales o legales relacionados con la profesión, y especialmente de los determinados en... los acuerdos de las Juntas»”. Por tanto, y “sin perjuicio de la conveniencia de que los órganos competentes refuercen el nivel de previsibilidad del ordenamiento disciplinario corporativo, mediante las refundiciones o modificaciones normativas a que haya lugar, es preciso concluir que la aplicación de las Normas Deontológicas en cuestión a efectos de calificar como infracción las conductas imputadas al hoy recurrente (...) no ha vulnerado el art. 25.1 de la Constitución”.

Por otro lado, este contenido deontológico¹⁸¹ también se puede encontrar en el caso de faltas tales como las del incumplimiento de fidelidad a la Constitución o la de incorrección (artículos 7.a y 9.b LORDCNP, respectivamente); constituyéndose en un criterio adecuado para interpretar adecuadamente estos conceptos jurídicos indeterminados¹⁸².

Pese a la pervivencia de normas de este tipo en el ámbito disciplinario, han desaparecido otras instituciones, como los Tribunales de Honor, prohibidos en el ámbito civil por el artículo 26 CE¹⁸³, y que fueron defendidos por Welzel (1955)¹⁸⁴.

¹⁸¹ También observado por QUINTERO OLIVARES, G. La autotutela... cit., pág. 286.

¹⁸² GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, en Madrid: Tecnos (1992), pág. 223.

¹⁸³ Lo cual produjo, a su vez, la derogación del artículo 94 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, la Ley de 17 de octubre de 1941 (modificada posteriormente por la de 30 de diciembre de 1944) y el Decreto 2088/1969, de 16 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, en su Disposición Adicional Segunda. En al ámbito policial, quedó derogado el Capítulo IX del Título I del

También se han ido ajustando las infracciones previstas al paso del tiempo, como ha ocurrido con la conocida “falta de probidad moral o material” del artículo 206 del ROPG que, con su escasa concreción¹⁸⁵ y siendo causa de falta muy grave, podía producir importantes repercusiones profesionales a los sancionados por ella. Este tipo de infracciones, que se consideraban adecuadas en caso de relaciones de sujeción especial, quedaron fuera del espectro jurídico con la proclamación de la CE y, más concretamente, con su artículo 25.1¹⁸⁶.

Ha de tenerse en cuenta asimismo que la institución policial también tiene, en sí misma, una reputación, un crédito que también es digno de protección y necesario para proteger sus fines: si el CNP no tuviera tal credibilidad, no podría cumplir sus objetivos, al carecer de soporte social. Por ese motivo existe una prohibición de menoscabar ese prestigio, que se puede extender a la esfera privada de la vida de un policía, en caso de que el hecho haya alcanzado una cierta publicidad y sea notoria su pertenencia a la institución¹⁸⁷.

También se ha invocado la protección del prestigio corporativo con el fin de justificar posibles violaciones de la prohibición de *bis in idem*¹⁸⁸. Como ya se verá, criterios como estos han sido superados, al admitirse únicamente dicha

Decreto 2038/1975, de 17 de julio, por el que se aprobaba el Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa, referente al Cuerpo General de Policía, de naturaleza civil, como ya se vio. Ver también BUENO ARÚS, F. El procedimiento sancionador de los funcionarios públicos, en *DA* nº 56-57 (1962), págs. 63-66; y MELIAN GIL, J. L. *Ética...* cit., pág. 226.

¹⁸⁴ WELZEL, H. *Derecho Penal. Parte general* (traducción de BALESTRA, C. F.), en Buenos Aires: De Palma (1956, trabajo original publicado en 1955), pág. 23.

¹⁸⁵ GONZÁLEZ MARIÑAS, P. Reflexiones sobre el derecho disciplinario: delimitación de la llamada “falta de probidad”, en *DA* nº 150 (1972), págs. 73 y siguientes.

¹⁸⁶ TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 171-172.

¹⁸⁷ [STC 151/1997, de 29 de septiembre](#), FJ 6º: “no cabe duda de que la realización de conductas deshonrosas tanto en la vida profesional como en la social y, en este caso, tanto en la esfera pública como en la privada, puede afectar negativamente a la disciplina, organización interna, a la eficaz ejecución de las referidas funciones y, en definitiva, al prestigio y buen nombre de los Ejércitos que también debe conectarse, en última instancia, con el menoscabo en la realización de las citadas funciones que constituyen bienes constitucionalmente relevantes”.

¹⁸⁸ [STS de 3 de junio de 1987](#).

posibilidad en caso de que no haya identidad en el sujeto, hecho o fundamento en el que se basen las faltas.

V.3.- CÓDIGOS DE CONDUCTA Y PRINCIPIOS INSPIRADORES

Beristáin Ipiña (1983) expresó con rotundidad su convencimiento de la necesidad de códigos éticos policiales¹⁸⁹, y dicho deseo ha ido cumpliéndose a lo largo de los años, fruto de la adaptación del CNP a una sociedad democrática y cada vez más exigente.

Los códigos de conducta que se encuentran vigentes en la actualidad, de aplicación a los policías nacionales, son la Declaración sobre la policía, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el contenido en el artículo 5 de la LOFFCCS y el CECNP. Se hará referencia también a otras disposiciones relevantes en la materia, algunas que no llegaron a publicarse, y otras cuya importancia ha decaído, probablemente debido a que sus preceptos suelen tratarse de reiteraciones de otros. Sin embargo, no debe olvidarse en ningún momento que estos códigos, y la actuación del personal funcionario al que están dirigidos, deben de interpretarse siempre en relación con los principios recogidos en el artículo 103 CE: deber de servicio objetivo a los intereses generales, con respeto al ordenamiento jurídico¹⁹⁰.

V.3.1.- Declaración sobre la policía

Esta declaración, que fue aprobada mediante Resolución 690/1979, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa¹⁹¹, constituye un código ético dentro de cuyo ámbito de aplicación se encuentran todos los cuerpos policiales

¹⁸⁹ BERISTÁIN IPIÑA, A. *Ética policial...* cit., pág. 257.

¹⁹⁰ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 58. Por su parte, se ha interpretado que los intereses a proteger en el caso de la policía son la defensa de derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana. A tal efecto, ver BARCELONA LLOP, J. *Reflexiones...* cit., pág. 88.

¹⁹¹ Consejo de Europa. Resolución 690/1979, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 8 de mayo de 1979.

españoles. Su articulado es considerablemente más extenso que su contemporáneo Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Indudablemente, esto se debe a que los Estados objeto de la Resolución habían alcanzado un desarrollo social y normativo más avanzado que aquéllos a los que se dirigía el código de la ONU.

Su estructura se puede dividir fácilmente en dos secciones, según que el destinatario sea el Estado o los propios integrantes de las fuerzas de seguridad.

Entre los preceptos dirigidos exclusivamente a la Administración, con el fin de que la policía pueda alcanzar un desarrollo que le permita ejercer sus funciones con la máxima eficacia, y con respeto de los valores presentes en el resto de la declaración, encontramos en el apartado “bases jurídicas de la policía”: los artículos 2, 4, 5; en la policía y el sistema de justicia penal: 6, 8, 11, generalidades de la organización de las estructuras de la policía: 12, 13, 15, derechos del personal de policía: 31, 32, 33, 34; responsabilidad y control de la policía: 59, 60, 61, 62 y 63 e investigación y cooperación internacional: 64, 65 y 66.

El resto del articulado encarna valores y pautas de comportamiento que sí han de ser considerados como parte de un código de conducta, ya sean dirigidos a la policía como institución o directamente a sus integrantes. Merece particular atención el número 63: *“en los Estados Miembros deben elaborarse códigos de deontología de la policía que se basen en los principios enunciados en la presente recomendación y ser supervisados por órganos apropiados”*.

Como puede verse, la finalidad de esta Declaración no se ciñe exclusivamente a contenidos éticos, abarcando cuestiones formativas, organizacionales o de cooperación, y que fueron influyendo en la legislación que le sucedió, de tal forma que dichos principios ya se han formalizado en la legislación nacional.

El deber de los policías nacionales de cumplir fielmente con los principios recogidos en esta Declaración, a la hora de desempeñar sus funciones, ha sido previsto expresamente en el artículo 10 “código de conducta” de la LORPPN.

V.3.2.- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley fue aprobado por Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de la ONU¹⁹². Comenzó a trabajarse en su texto con anterioridad a la Declaración sobre la Policía¹⁹³; y resultan obvias las similitudes e influencias entre las dos redacciones.

Su origen fue la recomendación adoptada en el V Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en Ginebra, y se encuentra estructurado de forma muy sencilla: diversos considerandos y un breve anexo con varios artículos, cada uno de ellos con sus respectivos comentarios.

Este código está particularmente enlazado con la declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹⁹⁴, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁹⁵ como se recuerda tanto en los considerandos como en los comentarios a los artículos.

¹⁹² Asamblea General de la ONU. Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley [en línea, fecha de consulta 10 de febrero de 2020]. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>.

¹⁹³ BERISTÁIN IPIÑA, A. Código deontológico policial según las Naciones Unidas, en *Estudios penales y criminológicos* nº 7 (1982-83), pág. 76 y *El delincuente...* cit., pág. 158.

¹⁹⁴ Asamblea General de la ONU. Resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975, declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes [en línea, fecha de consulta 19 de febrero de 2020]. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/DeclarationTorture.aspx>.

¹⁹⁵ Asamblea General de la ONU. Resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948. Declaración universal de derechos humanos [en línea, fecha de consulta 10 de febrero de 2020]. Recuperado de: [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III)).

Con posterioridad (en sesión plenaria de 24 de mayo de 1989), se aprobaron las directrices para la aplicación del código de conducta¹⁹⁶, mediante Resolución 1989/61, del Consejo Económico y Social.

Por otra parte, debe destacarse su brevedad: apenas ocho artículos con una corta aclaración después de cada uno de ellos. Esto se debe, indudablemente, a su aspiración de universalidad, y a las muy diferentes situaciones en las que se encontraban (y se encuentran) los diferentes Estados integrantes de las Naciones Unidas: un acuerdo de mínimos con posibilidad de ser mejorado por cada uno de los participantes.

Al igual que todo código deontológico, esta declaración carece de naturaleza compulsiva, constituyendo una fuente de inspiración para un colectivo con unas funciones realmente importantes. Pese al tono imperativo del articulado, se observa entre los considerandos la necesidad de *“autodisciplina en plena conformidad con los principios y normas aquí previstos”*, reafirmando nuevamente el argumento defendido de la no coercitividad de estos códigos.

Como se comentó respecto de la Declaración sobre la policía, el deber de los funcionarios del CNP de cumplir con los principios recogidos en este Código, ha sido establecido en el artículo 10 “código de conducta” de la LORPPN.

V.3.3.- Artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Tras un prolongado paréntesis legislativo en esta materia (salvando la Orden de 30 de septiembre de 1981, que se estudiará posteriormente), y de la mano de la evolución de los cuerpos policiales ya estudiada en el Capítulo anterior, la LOFFCCS estableció un nuevo código de conducta, aplicable a todas las instituciones que regula (todas las policiales en territorio nacional, pese a que posteriormente para otras se hayan previsto otras normativas específicas).

¹⁹⁶ Consejo Económico y Social de la ONU. Resolución 1989/61, de 24 de mayo, Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley [en línea, fecha de consulta 10 de febrero de 2020]. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_04_01.pdf.

No es el primer código deontológico que se publicó a nivel estatal, como ya se verá, pero al ir ligado a la nueva estructura y distribución de las fuerzas de seguridad, ha gozado de una estabilidad envidiable, gozando de general reconocimiento en este ámbito.

Su artículo 5, “principios generales de actuación”, constituye un código profesional en línea con los ya estudiados, pudiendo trazarse fácilmente paralelismos entre ellos. El preámbulo II de esta misma ley orgánica indica su obvia e inevitable evolución desde los códigos internacionales en la materia, así como su armonización con los principios constitucionales. Su objetivo, aclara, es la *“consideración de la policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático”*.

Pese a que muchos de los preceptos plasmados en este artículo tienen directa protección a través de la jurisdicción penal, o a través del procedimiento disciplinario establecido en los artículos 27 y 28 de esa misma norma (ya derogados), se optó por recogerlos en otra ubicación con el obvio fin de recalcar la diferencia entre los principios y el régimen disciplinario, pese a que éste debía inspirarse en aquéllos¹⁹⁷.

Entre estos principios se pueden encontrar influencias de los dos códigos antes estudiados, y un intento por aunar las disposiciones más importantes que debe recoger un código deontológico de este tipo: legalidad, neutralidad política, no discriminación, integridad, deber de impedir prácticas abusivas, auxilio al ciudadano, congruencia, oportunidad y proporcionalidad en el uso de las armas, obligación de estar identificados como policías a la hora de efectuar una detención, velar por la vida, integridad física y resto de derechos de los detenidos, actuación en todo momento y lugar en defensa de la ley y de los ciudadanos, secreto profesional y responsabilidad personal.

¹⁹⁷ Artículo 27 de la LOFFCCS (ya derogado), primer párrafo: *“el régimen disciplinario de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a los principios establecidos en el capítulo II del título I de esta Ley...”*.

V.3.4.- Código ético del Cuerpo Nacional de Policía

Este Código ético del Cuerpo Nacional de Policía se publicó mediante Resolución del Director General de la Policía de 30 de abril de 2013, en la Orden General número 2006. Precisamente debido a la difusión inicial que alcanzó su texto (fue impresa y enviada, nominalmente, una copia a cada uno de los policías nacionales que se encontraban en activo en aquella fecha), sorprende que no haya sido publicado posteriormente en el BOE.

Pese a la importancia de la redacción de unos valores inspiradores de las actuaciones de los integrantes de ese centro directivo, su escaso rango (una resolución) ha propiciado que no se trate de un texto citado con frecuencia en la normativa policial, como puede comprobarse en el artículo 10 de la LORPPN, apenas dos años posterior, que hace referencia a la Declaración sobre la policía y al Código para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, pero no a este código ético.

En cuanto a los textos inspiradores, hace referencia a los ya citados y al Código europeo de ética de la policía, del cual se hablará posteriormente; que hasta ese momento no parecía haber tenido ninguna influencia en la normativa propia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Se divide en cuatro capítulos: objetivos, papel que debe desempeñar la policía en una sociedad democrática, principios organizativos y código de conducta. Han de destacarse los objetivos que se marca esta misma declaración, que pueden sintetizarse en: fomentar las relaciones con la ciudadanía, al conocer ésta qué puede esperar de la Policía Nacional; así como la responsabilidad personal y el reconocimiento de la profesionalidad de sus integrantes, basándose en los anteriores objetivos.

V.3.5.- Otros códigos deontológicos

Como se podrá imaginar, el breve listado de las cuatro normas antes detalladas no abarca todas las disposiciones que han existido en la materia.

- Orden de 30 de septiembre de 1981, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 1981, sobre principios

básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹⁹⁸.

Esta orden constituyó un intento temprano por adecuar las FFCCSE, provenientes de la dictadura franquista, a las circunstancias propias del nuevo régimen democrático. Esta inquietud del Consejo de Ministros de la época se traduce en una extraña mezcla de remisión a la normativa vigente, establecimiento de pautas de comportamiento profesionales, disposiciones de derecho estatutario y algún principio ético; por lo que, como afirma Beristáin Ipiña (1982), no puede considerarse como código deontológico en sentido estricto¹⁹⁹. Aunque Ayllón Santiago (2017) ha defendido la práctica coincidencia entre este texto y el artículo 5 LOFFCCS²⁰⁰, de su análisis comparado no se han podido deducir las mencionadas similitudes.

Se refiere en su texto a la Declaración sobre la policía, que se había publicado dos años antes, y su importancia radica en la novedad que implicó, así como en su aplicación a los tres cuerpos policiales a los que iba dirigida: Cuerpo Superior de Policía, Cuerpo de Policía Nacional y Cuerpo de la Guardia Civil.

- Orden de 24 de octubre de 1989 por la que, con carácter provisional, se desarrollan las previsiones contenidas en el Reglamento de ingreso, formación, promoción y perfeccionamiento de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

Esta norma²⁰¹, que desarrollaba el reglamento que le da nombre, y que actualmente se encuentra derogado en su práctica totalidad, reflejaba en sus

¹⁹⁸ España. Orden de 30 de septiembre de 1981, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 1981, sobre principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en *BOE* de 2 de octubre de 1981, n.º 236.

¹⁹⁹ BERISTÁIN IPIÑA, A. Código... cit., pág. 78 y *El delincuente...* cit., pág. 191.

²⁰⁰ AYLLÓN SANTIAGO, H. S. *Deontología teórica y práctica para profesionales de la criminología*, en Madrid: Reus (2017), pág. 72.

²⁰¹ España. Orden de 24 de octubre de 1989 por la que, con carácter provisional, se desarrollan las previsiones contenidas en el Reglamento de Ingreso, Formación, Promoción y Perfeccionamiento de Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, en *BOE* de 28 de octubre de 1989, n.º 259.

artículos 5 y 9 los comportamientos a valorar en un funcionario en prácticas, según aspirase a ostentar la categoría profesional de policía o inspector, respectivamente. En todo caso, se trataba de los mismos, a saber: sentido de la responsabilidad, dedicación, disciplina, integridad, espíritu de equipo, decisión y corrección. Estos valores eran tasados a lo largo del periodo formativo en el que se desempeñaba un puesto de trabajo (prácticas profesionales), contribuyendo a la nota final del proceso.

Inequívocamente, se trata de un listado de valores éticos, a los que se les otorgaba una importancia tal que podía redundar en la no superación del curso formativo, en cuyo caso no se alcanzaría la condición de funcionario de carrera²⁰².

Por otra parte, también ha de recalcarse que esta relación de valores se utilizaba ya desde la fase teórica del proceso formativo que cursaban los nuevos integrantes del CNP (y también los que ascendieran por promoción interna), reforzando durante las prácticas profesionales la educación recibida.

- Acuerdo 154/000012, de la Comisión de Justicia e Interior, por el que se aprueba, sin modificaciones, el informe de la Subcomisión para el establecimiento de un nuevo modelo policial.

A resultas de este informe²⁰³, presentado en el Congreso de los Diputados el 22 de diciembre de 1999²⁰⁴, no parece haberse producido ninguna modificación relevante del ordenamiento jurídico. A efectos de lo que aquí nos interesa, se observa que la conclusión III termina manifestando: *“el ejercicio de la tarea policial*

²⁰² Artículos 5 y 9 de la Orden de 24 de octubre de 1989 en relación con el artículo 2.6 del Real Decreto 1593/1988, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, formación, promoción y perfeccionamiento de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

²⁰³ Acuerdo de la Comisión de Justicia e Interior por el que se aprueba, sin modificaciones, el Informe de la Subcomisión para el establecimiento de un nuevo modelo policial, en *BOCG, Congreso de los Diputados* [en línea], VI legislatura, nº 540, serie D, de 26 de enero de 2000. [Fecha de consulta: 12 de febrero de 2020]. Recuperado de: http://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/BOCG/D/D_540.PDF.

²⁰⁴ Recuperado de: <http://www.senado.es/pdf/legis6/congreso/bocg/D0459.PDF>. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2020.

en el seno de una comunidad democrática impera cuidar al máximo los contenidos deontológicos de aquélla. Establecer un gran marco concordado por todos que delimite sustantivamente un código ético común para el conjunto de los actores policiales puede ser una iniciativa que instrumente la plena sintonía entre policía y sociedad”, lo que indica el claro interés del legislador por establecer un código deontológico, común a las diferentes FFCCS; muy probablemente al considerar que los valores en este sentido han de ser comunes a todas las instituciones que las constituyen.

- Recomendación (Rec) 2001, del Comité de Estados Miembros, sobre el Código europeo de ética de la policía.

Esta Recomendación, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001²⁰⁵, en la 765ª reunión de los delegados de los Ministros, resulta de lo más peculiar.

En cuanto a su fondo, en poco se aparta de los códigos éticos que se estudiaron en este capítulo (sujeción a lo establecido en la ley, responsabilidad personal, respecto a la vida, prohibición de la tortura, exención del deber de obediencia a órdenes ilegales, respeto a los datos personales a los que se tenga acceso con motivo del ejercicio de las funciones, cuidado de grupos vulnerables, prohibición de la corrupción...).

En la materia que nos ocupa, destacan particularmente las recomendaciones 63: *“en los Estados Miembros deben elaborarse códigos de deontología de la policía que se basen en los principios enunciados en la presente recomendación y ser supervisados por órganos apropiados”* y 65: *“convendría promover la cooperación internacional sobre las cuestiones de ética de la policía y los aspectos de su acción relativos a los derechos humanos”*, que indicaban claramente una línea que se consideró adecuada, dada la importancia de los valores en juego.

Pues bien, cuesta bastante encontrar referencias a esa norma en el ordenamiento policial, habiendo inspirado la normativa de forma realmente discreta. La única referencia que se ha localizado en el ámbito del CNP es que el Código ético, de 2013, dice inspirarse en los valores de esta recomendación; pero

²⁰⁵ Unión Europea. Recomendación (Rec) 2001, del Comité de Estados Miembros, sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptada por el Comité de Ministro el 19 de septiembre de 2001.

con posterioridad, con motivo de la Ley de Personal (LORPPN), se puede observar que el artículo 10 “código de conducta” sólo se refiere a la Declaración sobre la policía y al Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Al menos, al haber servido como base para el mencionado Código ético, se puede considerar que esta norma ha logrado el objetivo propuesto en la recomendación 63.

- Código ético Iberpol

El Código ético para las policías de la comunidad Iberoamericana de naciones se ha producido en el marco de una colaboración entre cuerpos policiales de centro y suramérica, además de los Estados Unidos Mexicanos, la República de Portugal y el Reino de España. A lo largo de una serie de cumbres se ha dispuesto un código ético para dichas naciones, que resultó aprobado en Santiago de Chile el 17 de noviembre de 2016, cuyos principios inspiradores son: compromiso con el ordenamiento vigente, probidad, integridad, objetividad, integridad, respeto y transparencia²⁰⁶.

No ha sido publicado como código oficial alguno, de manera que resulta imposible que pueda inspirar la normativa disciplinaria.

- Proyecto de ley orgánica de derechos y deberes de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía

Este proyecto de ley 121/000107²⁰⁷, que se tramitó durante los últimos meses del año 2011 y de forma paralela al que culminó con la promulgación de la vigente LORPPN, no llegó a aprobarse al finalizar la legislatura, pese a que

²⁰⁶ Más información en la página web de la Escuela Iberoamericana de Policía: <https://www.iberpol.org/public/index.php/cod-etic-iberpol?download=11:cod-etic-iberpol>. También GOMÁ TORRES, J. J. Derechos fundamentales y ética policial, en *Ciencia Policial* nº 140 (2017), págs. 135-146.

²⁰⁷ Proyecto de Ley Orgánica de derechos y deberes de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, en *BOCG*, Congreso de los Diputados [en línea], IX legislatura, nº 107-1, serie A, de 4 de febrero de 2011. [Fecha de consulta: 18 de febrero de 2020]. Recuperado de: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_107-01.PDF.

hubiera conseguido unificar algunas de las diversas normas que integran el derecho estatutario de este cuerpo.

Asimismo, aspiraba a ser de directa aplicación al campo del derecho disciplinario, al regular los deberes de los policías nacionales, estableciendo en su exposición de motivos que:

“La Ley es, además, el contrapunto imprescindible de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía ya que viene a establecer de forma clara y cierta cuáles son las conductas exigibles a los miembros del Cuerpo. Dicha previsión normativa es siempre una premisa básica y requisito para la aplicación de cualquier régimen sancionador”.

Esta declaración adolecía de pretenciosa, ya que tras indicarse los distintos deberes que se consideraron dignos de regulación, se efectúan inevitables remisiones, directas o implícitas, a la normativa que regula cada uno de los deberes. Como ejemplo, el 12.d: *“observar las normas de uniformidad”* (que se hayan recogidas en la Orden INT/430/2014²⁰⁸, de 10 de marzo, por la que se regula la uniformidad en el CNP; o el 12.l: *“portar y utilizar el arma en los casos y con las formas previstas en las normas”*.

También disponía de un código de conducta, establecido en el artículo 13.2, con once puntos diferentes y un resumen de su espíritu en el 13.1; que tenía mucho más de código de actuación estrictamente profesional que de código ético. El apartado tercero del mismo artículo 13 indicaba que: *“los principios y reglas establecidos en este Código informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario”*, lo que también apoya la tesis de que los códigos deontológicos han de ser tenidos en cuenta a la hora de valorar las actuaciones policiales.

Por último, y también en la exposición de motivos, se indicaba que el código de conducta del artículo 13 se basaba en la Declaración sobre la policía y en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

²⁰⁸ España. Orden INT/430/2014, de 10 de marzo, por la que se regula la uniformidad en el Cuerpo Nacional de Policía, en BOE de 21 de marzo de 2014, nº 69, págs. 24207-24263.

**VI – LAS RELACIONES DE
SUJECIÓN ESPECIAL Y SU
PAULATINA
DESAPARICIÓN**

CAPÍTULO VI.- LAS RELACIONES DE SUJECIÓN ESPECIAL Y SU PAULATINA DESAPARICIÓN

Las relaciones de sujeción especial (o relaciones de especial de sujeción²⁰⁹, o relaciones de dependencia especial²¹⁰, o relaciones de poder especial²¹¹...) son una categoría jurídica muy particular, que no ha sido recogida como tal en nuestro ordenamiento jurídico, pero tiene una incidencia manifiesta en el derecho disciplinario. Como no parece que la denominación tenga una trascendencia particular, aquí se hará referencia a ellas como relaciones de sujeción especial.

Pese a haber sido estudiadas anteriormente por Mayer, que enfatizó entre sus facetas *“esa acentuada dependencia que se establece, en favor de un determinado fin de la administración pública, para todos aquellos que entren en esa prevista estructura especial^{212”}*, ha sido más popular en España la definición de Lasagabaster Herrarte (1992):

“Construcción jurídica que fundamenta un debilitamiento o minoración de los derechos de los ciudadanos, o de los sistemas institucionalmente previstos para su garantía, como consecuencia de una relación cualificada con los poderes públicos, derivada de un mandato constitucional o de una previsión legislativa conforme con aquella, que puede ser, en algunos casos, voluntariamente asumida y que, a su vez, puede venir acompañada de reconocimiento de algunos derechos especiales en favor del ciudadano afectado por una tal situación^{213”}.

²⁰⁹ Según fueron importadas por GALLEGO ANABITARTE, A. Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración, en *RAP* nº 34 (1961), págs. 11-51.

²¹⁰ [STC 50/1983, de 14 de junio.](#)

²¹¹ [STC 132/2001, de 8 de junio.](#)

²¹² Citado por GALLEGO ANABITARTE, A. en *Las relaciones...* cit., pág. 14.

²¹³ LASAGABASTER HERRARTE, I. *Las relaciones de sujeción especial*, en Madrid: Tecnos (1992), pág. 25.

En esta última y extensa definición se pueden encontrar las diferentes características que se han encontrado en algunos casos de esta categoría jurídica, pero no en otras, dado que (como se verá) cada relación de sujeción especial es única en sí misma²¹⁴, y no cabe deducir de una los rasgos que definen otras²¹⁵.

Su fundamento se encontraría en la necesidad de independencia del poder ejecutivo respecto de los otros dos poderes, el legislativo y el judicial; de tal manera que las normas que regulen estas situaciones no necesitarían tener rango de ley (para evitar intromisiones del legislativo) ni tampoco existiría control judicial, al tratarse de un ámbito estrictamente interno de la Administración²¹⁶. Tampoco sería necesaria su publicación en boletines oficiales, con lo que su conocimiento suele verse restringido al ámbito de la relación en concreto que regula²¹⁷.

Para comprender de forma completa este estatus, ha de efectuarse una comparación con las denominadas relaciones de sujeción general, en las que no existe esta situación de poder por parte de la Administración, y que constituyen la situación más común en la que puede encontrarse el administrado; sin olvidar que una misma persona puede encontrarse sometida en ocasiones al estatus de relación de sujeción especial y en otras al de general²¹⁸, como ocurriría con un policía en el ámbito público o privado de su vida.

²¹⁴ RAMÍREZ TORRADO, M. L. Consideraciones a la figura jurídica de las relaciones de sujeción especial en el ámbito español, en *Vniversitas* nº 118 (2009), pág. 277. También MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. A. *La doctrina jurídica del principio non bis in idem y las relaciones de sujeciones especiales*, en Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Bosch (2012), pág. 119; PRIETO ÁLVAREZ, T. La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción, en *RAP* nº 178 (2009), pág. 218; y GALLEGO ANABITARTE, A. *Las relaciones...* cit., pág. 24.

²¹⁵ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 72; y QUINTANA LÓPEZ, T. *La potestad...* cit., pág. 327.

²¹⁶ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., págs. 92-93. También GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones...* cit., págs. 156-157.

²¹⁷ CANO CAMPOS, T. Derecho administrativo sancionador, en *RGDA* nº 4 (2003), págs. 3-4.

²¹⁸ GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones...* cit., pág. 33.

Entre los caracteres comunes a las relaciones de sujeción especial, podemos encontrar²¹⁹:

- Intensa relación con la Administración, frecuentemente contractual o de servicio.
- Esta situación tiene como fundamento la consecución de un determinado fin (el propio de la organización administrativa en cuestión).
- La relación se asume de forma voluntaria²²⁰.
- Fruto de ésta se disfrutan privilegios y se asumen obligaciones.

En el caso de las relaciones de sujeción especial propias de los policías, se puede observar que estos caracteres se sustentan de la siguiente manera:

- La relación con la Administración (estatal o local, dependiendo de si se trata del Cuerpo Nacional de Policía o Policías Locales) es de tipo estatutario, al tratarse de funcionarios de carrera, si bien por las especiales características de su función, su estatuto se desarrolla mediante su normativa propia²²¹.
- La voluntariedad de la condición de policía es polémica, cuanto menos²²², pese a que es indudable que todo opositor elige superar una serie de pruebas, tanto físicas como de conocimientos, que llevarán a su nombramiento como funcionario. Es igual de cierto que cualquier otra persona elige, más o menos voluntariamente, su oficio, y ello no le crea unas obligaciones particulares más allá de las meramente contractuales. Mucho más difícil resulta comprender la

²¹⁹ GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones...* cit., pág. 131. También DELPEREE, F., citado por SUAY RINCÓN, J. en *La potestad...* cit., pág. 1314.

GALLEGO ANABITARTE, A. *Las relaciones...* cit., pág. 25.

²²⁰ También hay opiniones sobre que esta relación puede tener fundamento en una ley. GARRIDO FALLA, F. *Los medios...* cit., pág. 17.

²²¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios...* cit., pág. 562; y PARADA VÁZQUEZ, J. R. *Derecho administrativo II*, en Barcelona: Marcial Pons (2003), págs. 422 y 424.

²²² PARADA VÁZQUEZ, J. R. *El poder...* cit., págs. 46-48.

voluntariedad en el caso de alumnos de universidades, o de presos²²³, también sometidos a esta categoría jurídica.

- Disfrute de privilegios, tales como la ocupación de un puesto de trabajo y la inamovilidad en él, unas determinadas retribuciones, la posibilidad de disfrutar de vacaciones, la modalidad procedente de seguridad social, pensiones, honores, promoción... Muchos de estos privilegios no pueden ser considerados propios de las relaciones de sujeción especial, ya que también se disfrutaban fuera de ellas.

- Obligaciones, entre las que no se cuentan las ordinarias a las que toda persona se haya sometido, sino otra serie de restricciones a derechos fundamentales como son²²⁴: limitación de actividad política, de actividad sindical, de la libertad de expresión y de manifestación, restricciones a la hora de establecer domicilio (en el caso de policías nacionales, entre otros colectivos), posibilidad de vulneración de la prohibición de *bis in idem* entre sanciones disciplinarias y penales, posibilidad de establecer un régimen de infracciones mediante reglamentos (sin respeto al principio de reserva legal) y restricciones a la hora de disfrutar de los principios y garantías del derecho penal en los procedimientos disciplinarios²²⁵.

De la cantidad de obligaciones asumidas y de su grado se puede deducir la intensidad de la relación en particular²²⁶, encontrándose entre las más intensas

²²³ GALLEGO ANABITARTE, A. *Las relaciones...* cit., págs. 40-41.

²²⁴ GARCÍA MACHO, R. *Relaciones especiales de sujeción*, en *Diccionario de derecho administrativo II* (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 2185; y LASAGABASTER HERRARTE, I. *Las relaciones...* cit., pág. 25.

²²⁵ REBOLLO PUIG, M. *Derecho penal y derecho administrativo sancionador*, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), pág. 319.

²²⁶ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., pág. 502. También BARCELONA LLOP, J. *Jornadas sobre "Policía y seguridad: análisis jurídico-público"*, en *REALA* nº 238 (1988), pág. 1214.

aquellas pertenecientes al área de la seguridad²²⁷ (como en el caso de policías o militares).

Se ha debatido que la diferencia entre ambos tipos de relación se encuentra en la potestad sancionadora, tratándose en el caso de las generales el *ius puniendi* del Estado, y en el de las especiales la capacidad de autoorganización (o autotutela) administrativa²²⁸. El argumento de que la administración se encuentre ejerciendo una actividad interna conllevaría, lógicamente, que no sería deseable ninguna interferencia de los poderes legislativo (prescindiendo, por tanto de la necesidad de reserva de ley) o judicial²²⁹.

La posibilidad de que las relaciones generales se vean regidas por el *ius puniendi* del Estado, mientras que las especiales lo fueran por la autotutela administrativa supondría un argumento a favor de la diferencia cualitativa entre las sanciones administrativas y las penales, estudiada anteriormente²³⁰. No obstante, y dado que el fin del derecho disciplinario es el correcto desempeño del servicio público, y que el artículo 103.1 CE establece que la Administración debe servir a los intereses generales, no parece que la autoorganización pueda buscar objetivos diferentes del *ius puniendi* del Estado.

VI.1.- EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

Pese a que, obviamente, las situaciones de hecho existían mucho tiempo atrás²³¹, la categoría de las relaciones de sujeción especial no tuvo un desarrollo propio en España, sino que fue importada del derecho alemán.

²²⁷ CASTILLO BLANCO, F. A. Grupos de whatsapp, cuerpos de seguridad y crítica de los responsables institucionales, en *REDA* nº 200 (2019), pág. 7.

²²⁸ [STC 2/1987, de 21 de enero](#) y [SSTS de 29 de diciembre de 1987](#) y [de 11 de diciembre de 2000](#). También SILVA SÁNCHEZ, J. M. *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, en Madrid: Cívitas (1999), págs. 141-142.

²²⁹ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., págs. 92-93.

²³⁰ Es de la misma opinión NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 186. También la [STS de 11 de diciembre de 2000](#).

²³¹ GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones...* cit., págs. 112-154.

Aunque se puede constatar la existencia previa de vagas referencias doctrinales²³², su auténtica aparición no se efectuó hasta la publicación de un artículo de Gallego Anabitarte²³³, que (pese a su crítica de la figura) supuso su irrupción imparable en nuestro ordenamiento jurídico. Curiosamente, mientras en Alemania esta categoría jurídica se encontraba muy modulada, y próxima a su ocaso definitivo (que se entiende alcanzado por la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, en su sentencia B Verf GE, 33, 1, 10, de 14 de marzo de 1972, que dispone que rige la reserva de ley incluso en caso de relaciones de sujeción especial²³⁴), en España se acogieron las variantes más duras²³⁵, muy probablemente por la necesidad de justificar los excesos jurídicos de la dictadura²³⁶.

Efectivamente, los colectivos a los que se aplicaban estas relaciones sufrían un debilitamiento en el principio de legalidad y, por ende, en la protección de los tribunales contenciosos. También se vieron reducidos sus derechos fundamentales.

La comodidad de la nueva situación jurídica y la indefinición que le es propia²³⁷ hizo que, jurisprudencialmente, se extendiera rápidamente a multitud

²³² Como la recensión del Tratado de derecho administrativo de Forsthoff, por GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE, E., en *RAP* nº 26 (1958), págs. 256-257.

²³³ GALLEGO ANABITARTE, A. *Las relaciones...* cit.

²³⁴ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., pág. 112; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 73.

²³⁵ NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 185.

²³⁶ COTINO HUESO, L. *Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España*, en *RPJ*, 3ª época, nº 55 (1999), pág. 302; y GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones...* cit., págs. 19 y 155.

²³⁷ GALLEGO ANABITARTE, A. *Las relaciones...* cit., pág. 24. También fue denunciada esa falta de precisión por SUAY RINCÓN, J. en *La potestad...* cit., págs. 1317-1318.

de colectivos, estirando la categoría hasta un punto en el cual resultaba complicado que toda persona no se viera integrada en ella, de una u otra forma²³⁸.

La ampliación de los colectivos afectados prosiguió en el tiempo, incluso con posterioridad a la promulgación de la Constitución²³⁹, y podemos encontrar incluidos en esta categoría a los casos tradicionales, como son funcionarios²⁴⁰, policías²⁴¹, contratistas y concesionarios²⁴², militares²⁴³, estudiantes²⁴⁴, presos²⁴⁵... a los que se han ido añadiendo promotores de viviendas²⁴⁶, autoescuelas²⁴⁷, detectives privados²⁴⁸, colegios profesionales²⁴⁹, taxistas²⁵⁰, auditores²⁵¹ o agencias de viajes²⁵², entre otros.

La razón del incremento de los colectivos que alcanzaron este estatus fue, probablemente, la facilidad con la que los tribunales podían solucionar problemas

²³⁸ GARCÍA MACHO, R. Relaciones especiales... cit., pág. 2189; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., pág. 79.

²³⁹ PRIETO ÁLVAREZ, T. La encrucijada... cit., pág. 221.

²⁴⁰ [SSTC 2/1981, de 30 de enero](#); [77/1983, de 3 de octubre](#) y [81/1983, de 10 de octubre](#).

²⁴¹ [SSTC 50/1983, de 14 de junio](#); [81/1983, de 10 de octubre](#); [69/1989, de 20 de abril](#) y [234/1991, de 10 de diciembre](#), y [SSTS de 7 de mayo de 1986](#); [de 21 de febrero de 1990](#); [de 27 de diciembre de 1990](#); [de 10 de diciembre de 1991](#); [de 2 de julio de 1992](#); [de 16 de diciembre de 1994](#); [de 28 de julio de 1997](#); [de 12 de junio de 1998](#); [de 28 de febrero de 2000](#); [de 20 de diciembre de 2000](#); o [de 29 de junio de 2004](#).

²⁴² [STC 18/1981, de 8 de junio](#) y [SSTS de 29 de diciembre de 1987](#) y [de 29 de septiembre de 2003](#).

²⁴³ [STS de 21 de septiembre de 1988](#).

²⁴⁴ [STS de 6 de mayo de 1991](#).

²⁴⁵ [STC 2/1987, de 21 de enero](#).

²⁴⁶ [STC 66/1984, de 6 de junio](#).

²⁴⁷ [STS de 29 de febrero de 1988](#).

²⁴⁸ [STS de 8 de junio de 1990](#). En contra, [STC 61/1990, de 29 de marzo](#).

²⁴⁹ [SSTS de 24 de enero de 1989](#), [de 3 de abril de 1990](#) y [de 8 de marzo de 1996](#).

²⁵⁰ [STS de 9 de junio de 2003](#). En contra, la [STS de 17 de marzo de 2004](#).

²⁵¹ [SSTS de 12 de enero de 2000](#) y [de 15 de noviembre de 2004](#).

²⁵² [STS de 21 de mayo de 1991](#).

de déficit de legalidad. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Constitución, cambió el marco jurídico en el que habían de moverse esos mismos tribunales.

Hay numerosos artículos de la CE que pueden afectar a las relaciones de sujeción especial, pero el más importante es, sin lugar a dudas, el 1.2, que soluciona las dudas sobre una posible doble potestad (la de las relaciones generales y la de las especiales), aclarando que únicamente existe la democrática, que emana del pueblo español²⁵³. Esta afirmación taxativa supuso un duro golpe para los que afirmaban la existencia de dos potestades distintas, una en el ámbito administrativo sancionador y otra para el penal.

Otros artículos de la Carta Magna que legitiman situaciones institucionalizadas en el caso de relaciones de sujeción especial son: el 25.2, que observa la privación de libertad en el caso de los presos, el 28.1 que limita el derecho de sindicación en caso de fuerzas o institutos armados (cuerpos policiales entre ellos) y funcionarios en general (art. 103.3), se contempla la posibilidad de limitar o prohibir el derecho a la huelga a funcionarios (art. 28.2), las fuerzas, institutos armados o cuerpos sometidos a disciplina militar carecen del derecho de petición colectiva (art. 29.2), los militares y objetores de conciencia pueden verse sometidos a algún tipo de deber, como un servicio civil o la prestación social sustitutoria (arts. 30.1 y 30.2).

La CE no contempla las relaciones de sujeción especial como tales, ni tampoco otras restricciones de derechos a colectivos pero, como se acaba de estudiar, el ámbito de esta categoría jurídica continuó ampliándose con posterioridad al año 1978, particularmente gracias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁵⁴. Hubo de ser el Tribunal Constitucional el que ha ido matizando los límites de los derechos afectados, acercando lentamente la situación de los dos tipos de relaciones.

Sin embargo, previamente a esa paulatina intervención del TC, de las sentencias del TS se fueron infiriendo unos criterios²⁵⁵, a saber:

²⁵³ GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones...* cit., pág. 169.

²⁵⁴ *Ibidem*, págs. 156 y 209.

²⁵⁵ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., págs. 125-126.

- Posibilidad de limitación de los derechos fundamentales sin necesidad de una norma con rango de ley²⁵⁶.
- Existencia de un relajamiento del principio de reserva de ley, que podía ser suplido posteriormente por los tribunales.
- Posibilidad de establecer infracciones disciplinarias (y de otros tipos) mediante reglamentos.
- El control judicial se encontraba en una situación de debilidad ante la potestad de la administración.
- El fundamento de esta situación era la voluntariedad con que se asumía.

Por tanto, resulta manifiesta la línea continuista del TS a la hora de entender estas relaciones. No obstante, las diferencias entre las distintas situaciones no se pueden salvar creando una categoría jurídica ficticia que asuma las similitudes entre ellas, ignorando todas sus diferencias²⁵⁷. Así lo entendió el TC, marcando una tendencia que, tras un comienzo dubitativo, fue privando de su contenido a las relaciones de sujeción especial.

Así, en una sentencia temprana, la [STC 2/1981, de 30 de enero](#), comenzó a establecer unos criterios valorando las relaciones de sujeción especial en relación con la prohibición de *bis in idem*, disponiendo que “*el principio general del derecho conocido por non bis in idem 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*”. Era el primer pronunciamiento a favor del empleo de este principio.

Posteriormente, los [AATC 125/1982, de 24 de marzo](#) y [598/1984, de 17 de octubre](#) apreciaron ya que la tutela judicial efectiva establecida en el artículo 24 CE es de aplicación al procedimiento disciplinario policial.

También la [STC 81/1983, de 10 de octubre](#), resulta de particular interés, pues en ella se enlazaban los derechos de libertad de expresión con el de sindicación en la persona de un funcionario del Cuerpo Superior de Policía, que emitió a los

²⁵⁶ GARCÍA MACHO, R. Relaciones especiales... cit., pág. 2191.

²⁵⁷ SUAY RINCÓN, J. La potestad... cit., págs. 1326-1328.

medios de comunicación un comunicado contrario a la forma de actuar de diversos mandos. Así, la sentencia reconoce que “...el funcionario se encuentra, además, con otros límites derivados de su condición de tal...” añadiendo después “...no todos los funcionarios cumplen los mismos servicios ni todos los Cuerpos poseen un grado de jerarquización ni de disciplina interna...”. La sentencia, que confirma las sanciones impuestas al funcionario, argumenta como base del fallo los artículos 103.1 y 104.1 CE, lo cual resulta un primer avance en pro de la seguridad jurídica.

Sin embargo, la evolución en pro de vincular el derecho administrativo sancionador al principio de legalidad seguía retrasándose, como se observa en la [STC 42/1987, de 7 de abril](#), en la que se reconocía que el principio de legalidad no podía ser tan estricto en materia de infracciones y sanciones administrativas como en materia penal, particularmente “en el seno de las relaciones de sujeción especial, en las que la propia reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del *ius puniendi* genérico del Estado”.

No fue hasta un momento relativamente reciente, con la [STC 61/1990, de 29 de marzo](#), cuando se alcanzó un punto de inflexión en cuanto a las relaciones de sujeción especial en relación con el principio de legalidad:

“Una cosa es, en efecto, que quepan restricciones en el ejercicio de los derechos en los casos de sujeción especial y otra que los principios constitucionales (y derechos fundamentales en ellos subsumidos) puedan ser también restringidos o perder eficacia y virtualidad. No se puede relativizar un principio sin riesgo de suprimirlo. Y siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) 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 -nunca supresión- a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción”.

Por tanto, esta categoría jurídica queda vinculada a principios constitucionales (en este caso, los principios de legalidad y tipicidad del artículo 25 CE), como no podía ser de otra manera. Pese a que puedan realizarse las inevitables adaptaciones, según sea la relación en particular, bajo ningún

concepto se podrán realizar sin encontrarse en concordancia con los principios recogidos en la Carta Magna²⁵⁸.

Más significativa aún es la [STC 234/1991, de 10 de diciembre](#), también relativa a un funcionario del Cuerpo Superior de Policía, que invocaba en su defensa la violación de la prohibición de *bis in idem* (en realidad, lo que alegaba era una vulneración del principio de legalidad, pero el Tribunal hizo una interpretación más beneficiosa de su alegato), pudiendo encontrar en el FJ segundo el siguiente razonamiento:

“La existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma, sin embargo, para justificar la dualidad de sanciones. De una parte, en efecto, las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal”, así como que “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”.

Esta argumentación supuso, de facto, el fin de la relaciones de sujeción especial. Sigue siendo utilizada por juzgados y tribunales, pero queda claro que está vacía de contenido: no se puede privar a sus integrantes de sus derechos fundamentales, sancionar administrativamente sin una norma del rango adecuado²⁵⁹, ni se debe vulnerar la prohibición de *bis in idem* salvo que (como en el caso de cualquier otra persona) exista alguna diferencia en cuanto al sujeto, hecho o fundamento en el que se basen las infracciones.

²⁵⁸ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 84-85.

²⁵⁹ El TC mantiene un criterio claro, como se puede ver en sentencias como [la 132/2001, de 8 de junio](#); [52/2003, de 17 de marzo](#); [193/2003, de 27 de octubre](#); [26/2005, de 14 de febrero](#) o [232/2006, de 17 de julio](#).

Tan importante cambio de criterio ha sido tenido en cuenta por el legislador que, en el artículo 25.3 de la LRJSP indica que: *“las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”*, en contraposición con el equivalente art. 127.3 de su predecesora, la LRJAPPAC que rezaba *“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”*²⁶⁰; evitando de este modo procedimientos especiales. Y es que no debe olvidarse que el art. 103.3 CE establece la necesidad de reserva de ley para el desarrollo del derecho estatutario, dentro del cual, inevitablemente, se encuentra el disciplinario.

También la LORDCNP se ha hecho eco de esta posición, estableciendo en su artículo 18.3 la imposibilidad de que recaigan sanciones penales y disciplinarias por unos mismos hechos si hay identidad de fundamento jurídico y bien jurídico protegido; recogiendo también el principio de legalidad en su artículo 17 (que tuvo su reflejo en el artículo 94 del TREBEP).

VI.2.- INFLUENCIA EN EL ÁMBITO DISCIPLINARIO POLICIAL

Las relaciones de sujeción especial han tenido, y siguen teniendo, un importante reflejo en la realidad jurídica, y particularmente en el derecho disciplinario.

Debido a que esta categoría jurídica ha tenido una extensión desmesurada, el contenido de esta sección se va a ceñir, lógicamente, a su influencia en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía.

Nuevamente, ha de recordarse que la razón de ser de estos privilegios ha sido fundamentada en la capacidad de autoorganización de la Administración, que necesitaría disfrutar de flexibilidad y rapidez a la hora de regular las nuevas situaciones; todo ello con el fin de conseguir los objetivos que le han sido establecidos²⁶¹.

²⁶⁰ CASINO RUBIO, M. La potestad... cit.

²⁶¹ GONZÁLEZ MARIÑAS, P. Derecho penal y derecho disciplinario, en *DA* nº 155 (1973), págs. 35-36.

El primero de los principios afectados es el de legalidad, justificando la posibilidad de sancionar con una habilitación exclusivamente reglamentaria, así como la no necesidad de reserva de ley en el ámbito disciplinario²⁶².

Como ya se verá, el art. 25.1 CE regula el principio de legalidad tanto en caso de sanciones penales como administrativas²⁶³, y la cuestión de si el término “legislación vigente” al que alude ese artículo equivale a ley formal fue atajada, en primer lugar, por el Consejo de Estado²⁶⁴; y posteriormente por el Tribunal Constitucional²⁶⁵: es posible un desarrollo reglamentario de las sanciones administrativas, si bien en base a una norma de rango legal que a tal fin habilite a la Administración.

Este principio se flexibiliza más aún en caso de relaciones de sujeción especial, de tal manera que cabría la regulación reglamentaria de normas de contenido disciplinario, aunque no dependan de una ley que defina específicamente la conducta sancionada²⁶⁶. Sin embargo, una falta que careciese de toda base normativa sí vulneraría el principio de legalidad²⁶⁷.

²⁶² GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones...* cit., pág. 158.

²⁶³ “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”.

²⁶⁴ Memoria del Consejo de Estado de 1982, págs. 63-65. [Fecha de consulta: 16 de abril de 2020]. Recuperado de: https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/05/MEMORIA-1982_4.pdf.

²⁶⁵ [STC 42/1987, de 7 de abril](#).

²⁶⁶ CANO CAMPOS, T. *Derecho...* cit., pág. 2; y SERRANO ALBERCA, J. M., Artículo 25.1 en *Comentarios a la Constitución* (coord. GARRIDO FALLA, F.), en Madrid: Cívitas (1985), pág. 509. También [SSTC 2/1987, de 21 de enero](#); [42/1987, de 7 de abril](#); [69/1989, de 20 de abril](#); [219/1989, de 21 de diciembre](#) y [STS de 26 de abril de 2004](#). En contra, GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I., *Derecho...* cit., págs. 251-264.

²⁶⁷ PERELLÓ DOMENECH, I. *Derecho...* cit., pág. 78. También [SSTC 2/1987, de 21 de enero](#) y [61/1990, de 29 de marzo](#).

También afecta al principio de legalidad la posibilidad de regular mediante reglamentos, o mediante actos singulares²⁶⁸ el ejercicio de derechos fundamentales; en la evolución estudiada anteriormente, hasta llegar a la [STC 234/1991, de 10 de diciembre](#).

El otro principio sobre el que ha ejercido una enorme influencia ha sido el de la prohibición de *bis in idem*, que consiste en la interdicción de imponer por una misma conducta más de una sanción, ya sean del orden penal, administrativo o de ambos. Se ha afirmado de esta prohibición que es de origen penal²⁶⁹, aunque también puede razonarse que depende del principio de seguridad jurídica, al permitir que una persona sea capaz de prever la consecuencia exacta que sus actos pueden acarrear.

Esta prohibición ha ido evolucionando paulatinamente, desde su no aplicación en absoluto²⁷⁰, pasando por su admisión salvo en caso de existencia de relaciones de sujeción especial²⁷¹, y finalmente su uso general, al requerirse únicamente que no debe existir identidad de sujeto, hecho y fundamento y descartarse estas relaciones para justificar la dualidad de sanciones, como dejó meridianamente claro la [STC 234/1991, de 10 de diciembre](#), ya mencionada²⁷².

Se ha visto también una extensión de esta categoría jurídica en la ejecutividad inmediata de las sanciones disciplinarias, como ocurre en virtud del

²⁶⁸ Aunque estos derechos fundamentales no son absolutos, como demuestra que el mismo texto constitucional establece excepciones como, por ejemplo, la del art. 18.2.

²⁶⁹ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., pág. 349.

²⁷⁰ NIETO GARCÍA, A. El principio non bis in idem, en *RVAP* nº 28 (1990), pág. 153.

²⁷¹ [SSTC 2/1981, de 30 de enero](#); [77/1983, de 3 de octubre](#); [23/1986, de 14 de febrero](#); [66/1986, de 23 de mayo](#); [94/1986, de 8 de julio](#); [112/1990, de 18 de junio](#); [AATC 150/1984, de 7 de marzo](#); [721/1984, de 21 de noviembre](#) y [781/1985, de 13 de noviembre](#). Así fue defendido por JAKOBS, G. *Derecho...* cit., pág. 70; y VON BELING, E. *Esquema...* cit., pág. 26.

²⁷² COTINO HUESO, L. *Relaciones...* cit., pág. 303; RAMÍREZ TORRADO, M. L. *Consideraciones...* cit., pág. 284; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 88 y Non bis in idem e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía (comentario de la STS de 30 de mayo de 2000, Ar. 5155), en *RAP* nº 155 (2002), págs. 183-185; y NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 467.

art. 48 LORDCNP, que establece que su cumplimiento no se suspenderá por la interposición de recurso alguno, ya sea administrativo o judicial²⁷³; aunque, por supuesto, la aplicación de esta vertiente de la autotutela administrativa no impide un posible conocimiento posterior por parte de los tribunales contencioso-administrativos²⁷⁴.

Se han observado limitaciones de los derechos fundamentales de los policías basándose en su inclusión en esta categoría jurídica. Pese a ello, la policía ha avanzado lentamente en el disfrute de los valores, libertades y derechos constitucionales, al haber mantenido caracteres propios de una relación de sujeción especial bastante severa durante un prolongado periodo de tiempo, como así se verá a continuación.

Concretamente, han resultado limitados los derechos a:

- Libre establecimiento del domicilio (art. 19 CE): se trata de un derecho más limitado en el caso del Cuerpo Nacional de Policía, al ser funcionarios de la Administración General del Estado y tener la obligación de residir en un ámbito territorial concreto, que será fijado por la plantilla a la que se encuentren adscritos²⁷⁵. Asimismo, y de nuevo para policías nacionales (en caso de policías locales esta posibilidad carece de sentido), en la LORDCNP está prevista la sanción de traslado forzoso, para las faltas muy graves, en el artículo 10.1.c. En este caso ha de establecerse un periodo de uno a tres años durante el que no es posible conseguir destino nuevamente en la ciudad desde la que se sufrió el traslado.

- Libertad de expresión (art. 20 CE): es un derecho que se encuentra íntimamente relacionado con el de sindicación. El TC tuvo una pronta oportunidad de valorar el alcance de este derecho, como se puede comprobar en

²⁷³ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., págs. 147-148. En otros regímenes disciplinarios se observan diferencias, como en el caso de jueces y magistrados, art. 425.9 LOPJ.

²⁷⁴ LÓPEZ RAMÓN, F. Límites constitucionales de la autotutela administrativa, en *RAP* nº 115 (1988), págs. 75, 78, 79 y 84.

²⁷⁵ LORPPN, art. 9.s. También FERNANDO PABLO, M. M., Jornadas sobre “Policía y seguridad: análisis jurídico-público”, en *REALA* nº 238 (1988), pág. 1217.

su sentencia [81/1983, de 10 de octubre](#)²⁷⁶, en la que se afirma que más allá de los límites que en el ejercicio de dicho derecho encuentra cualquier ciudadano, “*el funcionario se encuentra, además, con otros límites derivados de su condición de tal*”, influyendo entre otros factores el grado de jerarquía y de disciplina interna del cuerpo en el que preste sus funciones²⁷⁷. Criterios para valorar el límite de este derecho son que no se ponga “*públicamente en entredicho la autoridad de sus superiores jerárquicos*”, o “*si tal actuación compromete el buen funcionamiento del servicio*”²⁷⁸.

De todas formas, se ha producido una evolución desde esa “*fidelidad silente y acrítica*” comentada por Tomás y Valiente en la [STC 81/1983, de 10 de octubre](#), sin perder de vista otros bienes jurídicos²⁷⁹, como el principio de jerarquía. Este derecho también ha sido recogido en el artículo 7.d de la LORPPN, norma que recoge varios de estos límites, como se observa en los artículos 9.e (secreto profesional), 9.f (no difusión de información clasificada); y las faltas disciplinarias relacionadas son las recogidas en los artículos de la LORDCNP 7.g (publicación de materia clasificada), 7.h (violación del secreto profesional que cause perjuicios a la institución policial o terceros²⁸⁰), 8.a (grave desconsideración), 8.v (violación del secreto profesional en caso de que no cause perjuicios) y 9.b (incorrecciones).

- Manifestación (art. 21 CE): habiéndose argumentado en este caso que los policías “*están en servicio permanente y tienen el deber de portar el arma*”, con la

²⁷⁶ También en este sentido la [STC 69/1989, de 20 de abril](#).

²⁷⁷ O la fidelidad o lealtad debida a la Institución: GÁLVEZ MONTES, F. J. Artículo 20, en *Comentarios a la Constitución* (coord. GARRIDO FALLA, F.), en Madrid: Cívitas (1985), pág. 402.

²⁷⁸ Ver también las [SSTC 91/1983, de 7 de noviembre](#); [141/1985, de 22 de octubre](#); [72/1986, de 2 de junio](#); [85/1995, de 6 de junio](#); [127/1995, de 25 de julio](#) y [17/1996, de 7 de febrero](#).

²⁷⁹ Ver [STC 6/1988, de 25 de enero](#). También CASTILLO BLANCO, F. A. Grupos... cit., pág. 8.

²⁸⁰ También aprecia el secreto profesional como límite a la libertad de expresión FERNANDO PABLO, M. M., Jornadas... cit., pág. 1217.

evidente consecuencia de que los integrantes de toda institución policial se verían privados de este derecho, que ha de ejercerse de forma pacífica y sin armas.

Esta posibilidad fue valorada en la [STS de 9 de julio de 1981](#), en la que se razonaba que la resolución recurrida supondría, de hecho, privar de ese derecho constitucional a los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Y, cabría añadir, con esa base también se podría fundamentar la privación de todo derecho o facultad que no pueda ejercerse portando un arma, como el derecho de voto, la posibilidad de viajar fuera de España, comparecer ante jueces y tribunales... La infracción prevista en la LORDCNP en relación con este derecho únicamente se refiere a la forma de su ejercicio, prohibiendo la asistencia utilizando la uniformidad reglamentaria.

Esta forma de manifestación (sin utilizar la uniformidad reglamentaria) puede dificultar que el público de estos actos identifique su objeto, cuando se trate de reivindicaciones exclusivamente profesionales: en esos casos se ha convocado la manifestación utilizando estratagemas como ostentar maniqués vestidos con el uniforme, mientras que los asistentes empleaban su indumentaria ordinaria.

- Juez predeterminado por la ley (art. 24.2 y 106.1 CE): este derecho ha sido aplicado también a los procedimientos administrativos sancionadores. No siempre ha ocurrido así, sin embargo, en el ámbito disciplinario²⁸¹, al tratarse “*de una infracción esencialmente de naturaleza disciplinaria*” ([STC 2/1987, de 21 de enero](#)).

- Sindicación (art. 28.1 y 103.3 CE): encontrándose aún más limitado en el caso de los policías nacionales que en aquellos que integran las corporaciones de Policía Local, al estar establecido en el art. 18.2 LOFFCCS que aquéllos únicamente pueden afiliarse a sindicatos conformados por integrantes de su mismo cuerpo²⁸² (un régimen mucho más estricto al regulado en el art. 52.2 de dicha norma, para las Policías Locales), disposición que ha tenido escaso desarrollo en el posterior art. 8 de la LORPPN. También ha de tenerse en cuenta la

²⁸¹ [SSTC 74/1985, de 18 de junio](#) y [2/1987, de 21 de enero](#).

²⁸² También ha apreciado este extremo BARCELONA LLOP, J. Reflexiones... cit., págs. 96-97.

imposibilidad de que una organización sindical se presente como interesada en un procedimiento disciplinario²⁸³, de forma que su única forma de participación es la presentación, ante el Consejo de Policía, de los expedientes por faltas muy graves, así como los tramitados a representantes sindicales, con el fin de realizar las alegaciones que se consideren oportunas²⁸⁴. Las disposiciones disciplinarias al respecto protegen el efectivo ejercicio de este derecho, y están recogidas en los artículos 7.o y 8.o²⁸⁵.

El hecho de que el Consejo de Policía no pueda personarse como parte interesada en un procedimiento disciplinario contrasta con la regulación de los comités de empresa y de los delegados sindicales en el ámbito laboral. Así se puede constatar en el art. 10.3.3º de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto²⁸⁶, que establece el derecho de éstos a ser oídos en caso de despido o sanciones de sus afiliados; el art. 55.1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre²⁸⁷ establece, en caso de despido disciplinario a un representante de los trabajadores, la apertura de expediente contradictorio en el que han de ser oídos los restantes miembros del sindicato a que pertenezca, en caso de haberlos; y el 68.a del mismo Real Decreto Legislativo, indica que los miembros del comité de empresa y los delegados de personal tendrán derecho de: *“apertura de expediente contradictorio en el supuesto de sanciones por faltas graves o muy graves, en el que serán oídos, aparte del interesado, el comité de empresa o restantes delegados de personal”*.

- Huelga (art. 28.2 CE): en contraste con el apartado anterior del artículo 28 *“todos tienen derecho...”*, el 28.2 sólo hace referencia a los trabajadores, excluyendo

²⁸³ Art. 4 LPAC.

²⁸⁴ Art. 27 LORDCNP.

²⁸⁵ También es de interés la [STC 72/1986, de 2 de junio](#).

²⁸⁶ España. Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, en *BOE* de 8 de agosto de 1985, nº 189.

²⁸⁷ España. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, en *BOE* de 24 de octubre de 2015, nº 255.

por tanto a los funcionarios públicos²⁸⁸. Así fue confirmado, en el ámbito policial, en el art. 6.8 LOFFCCS, que prohíbe también “*acciones sustitutivas (...) o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios*”²⁸⁹. La falta disciplinaria que recoge esta eventualidad es la del artículo 7.j LORDCNP.

- Petición colectiva (art. 29.2 CE): se trata de una restricción con base histórica, que busca evitar que posiciones políticas divergentes pudieran llevar a pronunciamientos por parte de este colectivo²⁹⁰, alejándose de su deber de imparcialidad y objetividad²⁹¹. Las sanciones disciplinarias previstas en este sentido son muy graves, teniendo cabida estas conductas en las infracciones de los artículos 7.a y 7.e, según la forma en que se sustancien.

Como se puede comprobar, las limitaciones efectuadas a estos derechos fundamentales se han realizado en algunos casos, sobre una base constitucional, y en otras ocasiones, de hecho: la promulgación de la Carta Magna, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁹², la firma de relevantes convenios internacionales²⁹³ y la progresiva adaptación de las distintas instituciones a sus principios han ido desplazando estas actuaciones arbitrarias y, en ocasiones, carentes de control judicial.

²⁸⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Artículo 28, en *Comentarios a la Constitución* (coord. GARRIDO FALLA, F.), en Madrid: Cívitas (1985), págs. 577-578.

²⁸⁹ Ver la [STS de 24 de septiembre de 1996](#), así como también BARCELONA LLOP, J. Reflexiones... cit., págs. 93-94.

²⁹⁰ GARRIDO FALLA, F. Artículo 29, en *Comentarios a la Constitución* (coord. GARRIDO FALLA, F.), en Madrid: Cívitas (1985), págs. 598-599.

²⁹¹ Art. 103.1 CE y 52 TREBEP.

²⁹² [STC 120/1990, de 27 de junio](#).

²⁹³ Como ejemplos privilegiados, la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 29, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 18, y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, arts. 8 y 9.

Pese a la inexistencia de derechos de carácter absoluto²⁹⁴, resulta manifiesto que el colectivo policial presenta limitaciones, *per se*, a la hora de disfrutar los suyos. Particularmente los artículos del capítulo II del título I de la CE tienen una especial protección, disponiendo en su art. 53.1 que “*sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades*”; remarcando, asimismo, que vinculan a todos los poderes públicos.

De esto se deduce que únicamente el legislador puede desarrollar estos derechos fundamentales, incluso en caso de relaciones de sujeción especial, si así está previsto en la Constitución, y únicamente mediante ley²⁹⁵. Pese a que hay autores que consideran que las relaciones de sujeción especial están expresamente previstas en la Constitución, también reconocen que sus límites se encuentran en la misma Carta Magna²⁹⁶.

Hay quien considera, sin embargo, que esta categoría existe al margen del Estado de Derecho, y que la dependencia respecto de la Administración no es base suficiente como para imponer límites a la legalidad vigente... ¿no sufre tal dependencia un pensionista, por ejemplo? No existe una definición clara de las relaciones de sujeción especial, ni de sus características, ni de su sustento legal, sino que se han empleado, y se siguen utilizando, como un recurso con el que obviar cauces formales, sencillo y contra el que no caben argumentos²⁹⁷; sin necesidad de mayor desarrollo legal o doctrinal.

²⁹⁴ Como indica el TC en múltiples sentencias, como la [193/2011, de 12 de diciembre](#) “*al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites*”, [24/2015, de 16 de febrero](#)...

²⁹⁵ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., pág. 226; GALLEGO ANABITARTE, A. *Las relaciones...* cit., pág. 47; GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones...* cit., pág. 179; MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J.A. *La doctrina...* cit., pág. 125; TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 107 y 136; y ÚBEDA TARAJANO, F. E. *Sanciones...* cit., págs. 1003-1004.

²⁹⁶ GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones...* cit., pág. 179, NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 188; y PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho administrativo I*, cit., pág. 485-486.

²⁹⁷ LASAGABASTER HERRARTE, I. *Las relaciones...* cit., págs. 418-419; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 78-79.

Dado que sólo mediante ley se ha otorgado potestad disciplinaria a la Administración²⁹⁸, no existe una facultad de autotutela ajena al imperio del derecho²⁹⁹ ni a los intereses generales establecidos en el artículo 103.1 CE. La evolución jurisprudencial antes estudiada lleva a esta misma consecuencia, por lo que sería interesante desestimar la categoría jurídica de las relaciones de sujeción especial salvo a efectos puramente descriptivos, dada la inseguridad jurídica que genera³⁰⁰, particularmente en el ámbito disciplinario.

Esto no obsta a que la Administración siga necesitando unos cauces ágiles y flexibles con los cuales dar respuestas a la problemática disciplinaria, ya que la ley sigue siendo un recurso torpe y rígido contra las conductas sancionables, siempre cambiantes. Pero estos instrumentos no pueden encontrarse al margen del derecho y del marco constitucional³⁰¹.

²⁹⁸ Art. 25.1 LRJSP. También MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 82; y GALLEGO ANABITARTE *Las relaciones...* cit., pág. 48: “La legalidad solamente es impotente cuando una realidad objetiva impide su realización, y esto es única y exclusivamente cuando la multiplicidad y disparidad de las situaciones de hecho a tipificar permite hablar de una imprevisibilidad, y de una manera secundaria, también en el caso de que cuando esto, con gran esfuerzo, fuese posible se produjera una considerable pérdida de eficiencia administrativa”. Por otra parte, la [STC 77/1983, de 3 de octubre](#), afirma que “nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25, apartado 3º”.

²⁹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo I*, en Cizur Menor (Navarra): Civitas (2017), págs. 487-488. GÓMEZ TOMILLO M. y SANZ RUBIALES, I. han considerado que esta potestad sería únicamente “un subterfugio para primar la eficacia administrativa sobre derechos esenciales en el estado democrático de derecho”. *Derecho...* cit., págs. 256-257.

³⁰⁰ Es de la misma opinión RAMÍREZ TORRADO, M. L. *Consideraciones...* cit., pág. 281. Las [STC 61/1990, de 29 de marzo](#); [132/2001, de 8 de junio](#) y [26/2005, de 14 de febrero](#), han adoptado este punto de vista.

³⁰¹ COTINO HUESO, L. *Relaciones...* cit., págs. 319-320; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 86-87.

VII – EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

CAPÍTULO VII.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Una de las cuestiones de mayor complejidad a la hora de aplicar el derecho disciplinario es aclarar las ambigüedades propias del principio de legalidad, y del resto de principios y garantías que derivan (o se encuentran íntimamente relacionados) de él³⁰².

El principio de legalidad penal parece encontrarse previsto en el artículo 25.1 CE³⁰³. Y el hecho de que “parezca” haber sido recogido en tal disposición es porque la misma reza: *“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”*. Por tanto, como señala Nieto García (2012), el principio de legalidad en sentido estricto no se deduce de tal artículo, sino únicamente la irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables³⁰⁴.

Fue el TC el que lo ha desarrollado a partir de lo establecido en la Carta Magna: son especialmente esclarecedoras sus sentencias [8/1981, de 30 de marzo](#), y [133/1987, de 21 de julio](#); la primera indica que: *“el art. 25.1 de la Constitución constitucionaliza el principio de legalidad penal de manera tal que prohíbe que la punibilidad de una acción u omisión esté basada en normas distintas o de rango inferior a las legislativas (...). Se infiere también de tal precepto que la acción u omisión han de estar tipificadas como delito o falta en la legislación penal (principio de tipicidad) y, asimismo, que la Ley penal que contenga la tipificación del delito o falta y su correspondiente pena ha de estar vigente en el momento de producirse la acción u omisión”*, mientras que la última aclara que el principio de legalidad está constituido por *“tres exigencias: La existencia de una ley (lex scripta); que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex previa),*

³⁰² BERTAZZO, S. El derecho administrativo sancionador a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en *RGDA* nº 39 (2015), pág. 11 y GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., págs. 55-56.

³⁰³ España. Constitución española. *BOE* de 29 de diciembre de 1978, nº 311.

³⁰⁴ NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., págs. 176-177.

y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*); lo que significa un rechazo de la analogía como fuente creadora de delitos y penas³⁰⁵.

Por tanto, este principio ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional basándose en el artículo 25.1 CE y debe tenerse en consideración que, además, es de directa aplicación al ámbito penal, y no al administrativo sancionador (ni al disciplinario, por tanto), como pronto hubo de aclarar ese Tribunal³⁰⁶.

Su fundamento es la competencia exclusiva del legislador a la hora de regular derechos y libertades³⁰⁷ y, pese a su aparente simplicidad, este principio resulta particularmente complejo³⁰⁸. Está compuesto, como indican Gómez Tomillo y Sanz Rubiales (2017) de cuatro postulados íntimamente relacionados entre sí: la reserva de ley, la irretroactividad de las normas, la tipicidad y la prohibición de analogía³⁰⁹. Otras sentencias del TC estiran aún más el contenido del artículo 25.1 CE, como la [77/1983, de 3 de octubre](#), que hace derivar del mismo la subordinación de la Administración a la Autoridad Judicial.

³⁰⁵ Estos criterios se han mantenido de forma pacífica, como puede comprobarse en la [STC 25/2004, de 26 de febrero](#).

³⁰⁶ En contra, valorando que el principio de legalidad tal y como se encuentra recogido en el art. 25.1 CE afecta por igual a ambos ámbitos del derecho punitivo, MORENO MOLINA, J. A. Las novedades en la regulación por las leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las administraciones públicas, en *REDA* nº 179 (2016), pág. 7.

³⁰⁷ MUÑOZ MACHADO, S. Principio de legalidad, en *Diccionario de derecho administrativo II* (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), págs. 1936-1937.

³⁰⁸ CASARES MARCOS, A. *Principio...* cit., págs. 49-50, y GONZÁLEZ TOBARRA P. y RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. El principio de legalidad: los principios de reserva de ley, irretroactividad y tipicidad, en *Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I* (coords. SILVA DE LAPUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.), en Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi (2013), págs. 96-97.

³⁰⁹ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 132. También ARROYO ZAPATERO, L. Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal, en *REDC*, nº 8 (1983), pág. 20.

VII.1.- LA LEGALIDAD FORMAL O RESERVA DE LEY

Los distintos aspectos del principio de legalidad se hallan intrínsecamente conectados entre sí, de tal manera que resulta imposible analizar uno de ellos dejando de lado al resto.

La reserva de ley formal en el ámbito administrativo se encuentra prevista en los artículos 25 y 27.2 LRJSP, y estas disposiciones deben entenderse de aplicación al derecho disciplinario, como señala el 25.3 de la misma norma³¹⁰, aunque la sobriedad de la redacción de estos preceptos no evita la necesidad de su estudio en detalle.

Como ya se comentó, la reserva de ley prevista inicialmente en el 25.1 CE ha de ser adecuadamente matizada para su aplicación al derecho administrativo sancionador, dado que la interpretación de la [STC 8/1981, de 30 de marzo](#) es apropiada únicamente para el ámbito penal.

Resulta particularmente polémico el término elegido por el constituyente al redactar el art. 25.1 CE: *“nadie puede ser condenado o sancionado (...) según la legislación vigente en aquel momento”*. Como explica Serrano Alberca (1985), este término “legislación”, de significado equívoco, produjo la participación de Martín-Retortillo Baquer en el paso del texto constitucional por el Senado, recordando que:

“Sin duda, el concepto de ordenamiento jurídico es un concepto liberador, es un concepto muy válido desde la perspectiva de la teoría del Derecho y también a la hora de controlar a la Administración pública. Es positivo que la Administración pública no esté sólo sometida a la ley, sino que esté sometida al ordenamiento jurídico (...). Pero lo que es muy importante para controlar a la Administración pública puede, sin embargo, resultar nocivo y pernicioso cuando del Derecho sancionatorio se trata, porque en el Derecho Penal, en general en el Derecho sancionatorio, estamos ante el reverso. El principio de legalidad hay que contemplarlo desde la otra perspectiva; es importante decir que sólo será delito aquello que establezca la ley, y no aquello que establezca el ordenamiento jurídico, porque es bien sabido que el ordenamiento jurídico no son sólo leyes, no es sólo la Constitución, sino que el ordenamiento jurídico lo constituyen también los reglamentos, los decretos, las órdenes

³¹⁰ MORENO MOLINA, J. A. Las novedades... cit., pág. 8.

*administrativas, etc. Si se establece la regla de que los delitos o las penas o las figuras jurídicas quedan al arbitrio del ordenamiento jurídico, estamos abriendo la puerta a que no sólo sanciones administrativas, sino delitos puedan ser configurados por un decreto, por un reglamento o por una orden ministerial*³¹¹.

Tras este debate y la aceptación del término “ley” en el Senado, la Comisión Mixta acabó recuperando de nuevo el de “legislación”³¹², indicando su voluntad de permitir que las infracciones administrativas tuviesen una cobertura reglamentaria³¹³. Hubo de ser la mencionada [STC 8/1981, de 30 de marzo](#), la que hubo de aclarar los extremos del término legalidad, si bien lo hizo de forma adecuada únicamente para el ámbito penal³¹⁴, como ya se ha visto.

Posteriormente, resoluciones como las [SSTC 83/1984, de 24 de julio](#), [42/1987, de 7 de abril](#), [90/2012, de 7 de mayo](#), o [13/2013, de 28 de enero](#) fueron algunas de las que señalaron los matices necesarios para la aplicación del principio al derecho administrativo sancionador³¹⁵, admitiendo la colaboración reglamentaria siempre que se efectuara de forma dependiente y subordinada a la ley³¹⁶.

Éste es el sentido en el que se ha pronunciado el legislador en la LRJSP, cuyo artículo 25.1 recoge este principio en el ámbito sancionador: “*la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley...*”, en consonancia con el 27.3 de dicha

³¹¹ España. *Diario de sesiones del Senado* [en línea], nº 44, de 25 de agosto de 1978, págs. 1895-1896. [Fecha de consulta: 2 de junio de 2020]. Recuperado de: http://www.senado.es/legis0/publicaciones/pdf/S_1978_044.PDF.

³¹² SERRANO ALBERCA, J. M. Artículo 25... cit., págs. 505-506.

³¹³ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II...* cit., pág. 344.

³¹⁴ Ver también ARROYO ZAPATERO, L. Principio... cit., págs. 23-26.

³¹⁵ En este trabajo no se abordará la relación del principio de legalidad con la normativa preconstitucional ni con las ordenanzas locales, por carecer de impacto en la regulación disciplinaria de la Policía Nacional.

³¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., pág. 198; y PERELLÓ DOMENECH, I. *Derecho...* cit., págs. 76-77.

norma: *“las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las 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, el art. 128.2 LPAC dispone que los reglamentos y disposiciones administrativas, *“sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones”*.

La reserva de ley, por su ubicación constitucional, resulta ser un derecho fundamental, por lo que una sanción que no goce de cobertura legal suficiente será nula de pleno derecho, conforme al artículo 47.1.a LPAC³¹⁷.

En cuanto al derecho disciplinario en sí mismo, la CE se mostró tajante al establecer en su art. 103 que: *“la ley regulará el estatuto de los empleados públicos...”*³¹⁸; disposición que ha sido desarrollada, posteriormente, por la [STC 99/1987, de 11 de junio](#), que afirmó:

*“En el primer inciso de su art. 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o «régimen estatutario» (...). Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a (...) su régimen disciplinario”*³¹⁹.

En el ámbito policial, tal reserva es más estricta, al exigir el art. 104.2 CE: *“una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”*.

Sin embargo, es difícil imaginar un desarrollo legal tan exhaustivo que pudiera prever todos los comportamientos contrarios a los deberes propios del CNP, motivo por el cual se ha de optar, inevitablemente, por establecer mediante

³¹⁷ [STS de 6 de mayo de 1998](#).

³¹⁸ España. Constitución Española. BOE de 29 de diciembre de 1978, nº 311, art. 103.3.

³¹⁹ También en ese sentido la [STC 47/1990, de 20 de marzo](#), y MARINA JALVO, B. El régimen disciplinario del personal funcionario al servicio de las administraciones públicas de Castilla-La Mancha, en *RJCLM* nº 50 (2011), págs. 420-421.

una norma con rango de ley orgánica los comportamientos perseguidos y sus sanciones correspondientes, que podrán ser complementados mediante reglamentos³²⁰. Por otra parte, debe advertirse que la exigencia de que se prevean todas y cada una de las conductas susceptibles de ser consideradas infracción disciplinaria mediante norma con rango de ley, conlleva inevitablemente la confusión de este principio con los requisitos de la tipicidad³²¹.

La posibilidad de remisión a reglamentos, por parte del derecho administrativo sancionador, ha sido justificada mediante diversos razonamientos del TC. Así, la [STC 2/1987, de 21 de enero](#), alega “el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria (...), para determinar en concreto las previsiones legislativas abstractas sobre las conductas identificables como antijurídicas en el seno de la institución” y la [42/1987, de 7 de abril](#), hace referencia también a “razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas”, y también se ha alegado exigencias de prudencia u oportunidad en los diferentes ámbitos de aplicación³²².

Esta relajación del principio de legalidad penal se ha visto aún más acentuada en el caso de sometimiento a relaciones de sujeción especial, como es el caso de los policías nacionales, según indica la [STC 69/1989, de 20 de abril](#).

Como ya se explicó, esa postura se vio posteriormente atemperada desde la [STC 61/1990, de 29 de marzo](#), que ha iniciado una nueva línea jurisprudencial, al afirmar que:

“Una cosa es, en efecto, que quepan restricciones en el ejercicio de los derechos en los casos de sujeción especial y otra que los principios constitucionales (y derechos fundamentales en ellos subsumidos) puedan ser también restringidos o perder eficacia y virtualidad. No se puede relativizar un principio sin riesgo de suprimirlo. Y siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y

³²⁰ GALLARDO CASTILLO, M. J. Régimen... cit., pág. 42.

³²¹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 127 y 130.

³²² HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L. La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia constitucional, en *RAP* nº 166 (2005), pág. 175.

tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación -nunca supresión- a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción”.

Otra muestra de las graves consecuencias del uso indiscriminado de la categoría de las relaciones de sujeción especial se puede apreciar en la [STS de 4 de noviembre de 2011](#), en la que se observa que:

“Debe reputarse contraria a las mencionadas exigencias constitucionales no sólo la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino también, en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras”.

Las conclusiones a las que cabe llegar interpretando esta última sentencia *a sensu contrario* vulneran directamente todo lo afirmado hasta ahora respecto del principio de legalidad formal, al permitir la tipificación de infracciones administrativas y sus correspondientes sanciones mediante normas con un rango legal ínfimo, en caso de que su destinatario esté sujeto a una relación de especial sujeción.

Evidentemente, el régimen disciplinario del CNP se ha desarrollado mediante ley orgánica; motivo por el cual la vertiente formal del principio de legalidad se vería, en principio, respetada; aunque la particular problemática con que estas normas son aprobadas hace necesarias técnicas que permitan una aplicación flexible de sus disposiciones. Ha de estudiarse, por tanto, qué ocurre en aquellos supuestos en que esta ley orgánica se vea complementada por otras de distinto rango.

VII.1.1.- Remisión normativa

Las dificultades propias de la normativa disciplinaria conllevan la necesidad, como se ha comentado, de establecer remisiones a otras normas,

frecuentemente de rango reglamentario³²³, y únicamente con el fin de realizar especificaciones o gradaciones, de acuerdo a valoraciones técnicas o para optimizar el cumplimiento de la finalidad de la ley, y en todo caso subordinadas a ésta³²⁴, nunca para crear nuevas infracciones o sanciones³²⁵; de la misma manera que tampoco son admisibles remisiones genéricas e indiscriminadas³²⁶. Como señala Gallardo Castillo (2015) “no quiere decir que la ley carezca de los elementos esenciales del tipo (...). Es simplemente que aun disponiendo de ellos, el operador jurídico tendría mayores dificultades de concretar, de aplicar y subsumir la norma al caso concreto³²⁷”.

La [STSJ Murcia, de 28 de junio de 2019](#), resume con particular acierto la forma en que se ha de producir esta remisión:

“a).- Que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal.

b).- Que la Ley, además de señalar la sanción, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o, como señala la citada [STC nº 122/87](#), se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la Ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía del tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada.

³²³ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 164.

³²⁴ GARBERÍ LLOBREGAT J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador I*, en Valencia: Tirant lo Blanch (2016), págs. 93-95; y HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L. *La reserva...* cit., págs. 180-181.

³²⁵ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad e irretroactividad, en *DA* nº 280-281 (2008), pág. 73 y art. 27.3 LRJSP.

³²⁶ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 128; SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...* cit., págs. 175-177.

³²⁷ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., págs. 48-49. También en este sentido, la [STC 83/1984, de 24 de julio](#).

c).- Que exista la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, lo que no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones y omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer”.

Por otra parte, el rango de la normativa que complementa la ley sancionadora ha sido estudiado en la [STC 120/1998, de 15 de junio](#), que aclara que una disposición remitida puede tener rango de ley o de reglamento³²⁸.

Ha de recordarse que únicamente el Gobierno tiene la potestad de aprobar normas reglamentarias, como dispone el artículo 97 CE, así como el 5.1.h de la Ley del Gobierno³²⁹. Ha de descartarse la potestad reglamentaria descrita en el artículo 4.1.b de esta última norma, propia de cada ministro en únicamente su ámbito de actuación y no del Consejo de Ministros, ya que la aprobación de los reglamentos “sólo puede hacerse con plenitud de conocimiento y garantías en el Consejo de Ministros, donde convergen las diferentes perspectivas sectoriales en una unidad de análisis y decisión³³⁰”.

También deben descartarse las remisiones en cadena, como indican la [STC 283/2006, de 9 de octubre](#) y la [STS de 4 de noviembre de 2011](#), ya que:

“Si un Real Decreto, sedicentemente ejecutivo de una Ley, realmente no contuviera una regulación material reconocible como tal desarrollo y ejecución, sino que se limitase a formular una nueva y sucesiva remisión a las normas reglamentarias inferiores, de manera que fueran éstas las que, de hecho, incorporasen la regulación material de desarrollo, se produciría una subversión del sistema de fuentes descrito”.

Dado que resulta necesario establecer unos límites a la remisión normativa, resultan de utilidad los desarrollados por Trayter Jiménez (1992)³³¹, y que guardan una gran similitud con el artículo 27.3 LRJSP³³²:

³²⁸ También NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 238.

³²⁹ España. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en BOE de 28 de noviembre de 1997, nº 285.

³³⁰ [STS de 4 de noviembre de 2011](#).

³³¹ TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 124-126.

- La norma reglamentaria no puede ampliar el ámbito de la ley (aunque sí restringirlo³³³).
- Es anticonstitucional la habilitación por norma de rango legal vacía de contenido propio, de tal manera que la Administración pudiese tipificar las infracciones y sanciones sin sujeción alguna³³⁴.
- Los elementos esenciales de la normativa disciplinaria han de ser desarrollados por ley (ley orgánica en el caso de la Policía Nacional), así como la naturaleza y cuantía de las posibles sanciones³³⁵.

En cuanto a la forma de realizar la llamada al reglamento, además de las precisiones indicadas anteriormente, es necesario un pronunciamiento sobre la materia de la que ha de tratar el reglamento y sobre los fines y objetivos que esa norma ha de perseguir³³⁶.

Sin embargo, estas directrices no son pacíficas, como se puede deducir del criterio del TS, que ha permitido, mediante sentencias como la de [14 de julio de 2003](#), que la necesaria predeterminación jurídica se alcance sencillamente gracias a la remisión a un reglamento, que sería el que, a su vez, especifique y gradúe las infracciones.

Como se puede ver, el principio de reserva de ley presenta serias deficiencias en el caso del derecho administrativo sancionador, y particularmente en el caso del disciplinario, en el que el reglamento adopta un protagonismo aún más preponderante.

³³² “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las 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”.

³³³ También GARRIDO FALLA, F. Los medios... cit., pág. 22.

³³⁴ En el mismo sentido, CASARES MARCOS, A. *Principio...* cit., págs. 79-80.

³³⁵ Ver también MESTRE DELGADO, J. F. Sanciones... cit., págs. 2332-2333.

³³⁶ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 135.

Por otra parte, la estructura policial es lo bastante compleja como para necesitar normas de funcionamiento a diferentes niveles, según las distintas especialidades y distribución territorial, normativa que no suele alcanzar el rango de reglamento, tales como circulares, instrucciones u órdenes de servicio. En tal caso, ¿ha de entenderse que la remisión se puede realizar a normas de tan bajo rango? Respondiendo a esta pregunta, la [STC 26/1986, de 19 de febrero](#) indica que:

“Las denominadas instrucciones (al igual que las circulares) no alcanzan propiamente el carácter de fuente de Derecho, sino tan sólo el de directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de esa jerarquización, no siendo una especial manifestación de la potestad reglamentaria, cuyos efectos jurídicos consisten en su cumplimiento por los destinatarios³³⁷”.

Pese a que el TC reconoce la necesidad de que la potestad jerárquica se manifieste mediante órdenes o normas internas, al afirmar que *“tratándose de relaciones de sujeción especial que se traban en el ámbito organizativo interno de la Administración, es evidente también que la Instrucción constituye un mandato u orden que todos y cada uno de los subordinados afectados por ella están llamados a observar³³⁸”*; ha de descartarse la posibilidad de remisión a estas instrucciones, circulares u órdenes de servicio, como indica la [STC 61/1990, de 29 de marzo](#), al afirmar que *“no se trata, en efecto, de un Reglamento ejecutivo, sino de una Orden carente de cobertura legal mínima, incluso desde la perspectiva de las relaciones de sujeción especial”*.

Obviamente, esto no implica que esta normativa no deba obedecerse en el ámbito en el que ha sido dispuesta, como dispone el artículo 6.2 LRJSP: *“el incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad*

³³⁷ Comparten este criterio GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 152; y MORENO REBATO, M. Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico, en *RAP* nº 147 (1998), pág. 200.

³³⁸ [STC 47/1990, de 20 de marzo](#).

disciplinaria en que se pueda incurrir” y numerosa jurisprudencia constitucional³³⁹. De esta forma se llega a una sujeción a preceptos cuyo rango normativo es ínfimo, impensable en otros sectores del ordenamiento, y que únicamente en el ámbito disciplinario puede prosperar, aunque no por la técnica de la remisión normativa, como ya se verá.

VII.2.- LA LEGALIDAD MATERIAL O TIPICIDAD

A diferencia de lo ocurrido con el principio de legalidad formal, el de tipicidad en el ámbito administrativo sancionador (y, por extensión, en el disciplinario) ha sido redactado con mayor detalle. Así, el art. 27 LRJSP consiste en una recopilación de la jurisprudencia constitucional más asentada.

De esta manera, la vertiente material del principio de legalidad (también conocida como tipicidad), como definen González Tobarra y Rodríguez Carbajo (2013) consiste en un mandato de certeza, *“que se traduce en la exigencia de la predeterminación normativa de las conductas reprochables y de sus correspondientes sanciones (lex certa)”*³⁴⁰, así como la graduación de éstas³⁴¹. En ese sentido se ha manifestado el TC, en sentencias como las [93/1992, de 11 de junio](#) o [196/2006, de 3 de julio](#), y el TS en otras como la de [14 de octubre de 2003](#); manifestando que se trata de un principio:

“De orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad

³³⁹ Como las [SSTC 26/1986, de 19 de febrero](#) y [47/1990, de 20 de marzo](#).

³⁴⁰ GONZÁLEZ TOBARRA P. y RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. El principio de legalidad... cit., pág. 145; e IZQUIERDO CARRASCO, M. La determinación de la sanción administrativa, en *Justicia Administrativa* nº Extra 1 (2004), págs. 209-210. También las [SSTC 104/2009, de 4 de mayo](#) y [13/2013, de 28 de enero](#).

³⁴¹ [SSTC 61/1990, de 29 de marzo](#) y [116/1993, de 29 de marzo](#), por ejemplo.

*individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes*³⁴².

Así, este principio exige al legislador que las normas describan “con detalle y cuidado cada uno de los elementos de la conducta, excluyendo las fórmulas abiertas y las cláusulas de extensión analógica³⁴³”, de tal manera que “permita deducir con el suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien las cometa³⁴⁴”, así como la correlación entre infracciones y sanciones³⁴⁵.

Como observan Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez (2016), “aquellas aplicaciones de los preceptos sancionadores que conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios (...), vulneran el derecho fundamental a la tipicidad contemplado en el art. 25.1 CE³⁴⁶”.

Ya de estas definiciones se deducen diferencias entre ambos sistemas punitivos: las infracciones penales suelen tipificar la infracción y atribuir la sanción de forma directa, mientras que las administrativas tipifican frecuentemente por remisión y la sanción se atribuye de forma genérica³⁴⁷.

El principio de tipicidad también ha sido considerado de forma flexible en el ámbito disciplinario, dada la imposibilidad de prever la totalidad de las

³⁴² [STC 42/1987, de 7 de abril](#). También las [SSTC 29/1989, de 6 de febrero](#), [301/2005, de 21 de noviembre](#), [129/2006 de 24 de abril](#) y [78/2016, de 25 de abril](#).

³⁴³ PRIETO SANCHÍS, L. La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho, en *REDC*, año 2, nº 4 (1982), pág. 109. En el mismo sentido, BELTRÁN DE FELIPE, M. Realidad y constitucionalidad en el derecho administrativo sancionador. Segunda parte, en *RJCLM* nº 40 (2006), pág. 10; y GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. *R. Curso de derecho administrativo II...* cit., pág. 200.

³⁴⁴ [STC 113/2002, de 9 de mayo](#).

³⁴⁵ [SSTC 25/2002, de 11 de febrero](#) y [113/2002, de 9 de mayo](#).

³⁴⁶ GARBERÍ LLOBREGAT J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág.141. Ver también, por todas, la [STC 9/2006, de 16 de enero](#).

³⁴⁷ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 266.

conductas que pueden afectar al servicio³⁴⁸. Esta flexibilización se ha unido al sometimiento a relaciones de sujeción especial³⁴⁹, de forma que en esta materia se han permitido licencias, algunas de ellas impensables en derecho penal, como son:

- Uso frecuente de cláusulas abiertas, como lo era la falta de probidad moral o material del artículo 206.a ROPG.
- El empleo de comportamientos deontológicos como elemento definitorio de las faltas disciplinarias³⁵⁰.
- Utilización de normas en blanco que complementen la sancionadora, también comunes en derecho penal.

Relajación que no puede justificar que se superen límites que supongan la falta de certeza alguna para el personal sujeto a dicha relación³⁵¹. Pese a ello, la repetida [STC 61/1990, de 29 de marzo](#) supuso un punto de inflexión en cuanto a las relaciones de sujeción especial, limitando sus efectos aunque sin suponer su desaparición.

Resulta manifiesto, por tanto, que también el principio de tipicidad disciplinaria es mucho menos rígido que su equivalente penal, si bien la [STC 219/1989, de 21 de diciembre](#) aclaró que:

“Esta exigencia de lex certa afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas

³⁴⁸ GONZÁLEZ MARIÑAS, P. Derecho... cit., págs. 35-26; TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. Manual... cit., págs. 83 y 153; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 67. Se trata de los *delicta innominata* descritos por KRESS, J. P., y citados por NIETO GARCÍA, A. Problemas... cit., págs. 50-51 y SUAY RINCÓN, J. en La potestad... cit., pág. 1319.

³⁴⁹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 151 y 154. También en ese sentido la [STS de 8 de julio de 1981](#).

³⁵⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. El problema... cit., pág. 411.

³⁵¹ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., págs. 65-66.

punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas. Este es, en definitiva, el significado de la garantía material que el art. 25.1 de la Constitución establece, en atención a los principios de seguridad jurídica y libertad esenciales al Estado de derecho”.

Mientras que las cláusulas abiertas y el uso de la deontología posibilitan la adecuación de la normativa a la extensa variedad de posibles conductas, por otra parte generan una importante inseguridad jurídica en sus destinatarios, incapaces de prever cuándo se está vulnerando una norma disciplinaria y en qué casos no³⁵². Por supuesto, a esto se une la comentada cantidad de normas a las que se encuentran sujetos³⁵³. Esta flexibilidad no puede permitir cláusulas genéricas que alberguen cualquier comportamiento, debiendo justificarse los motivos por los que integran alguna de las faltas recogidas en los artículos 7, 8 ó 9 LORDCNP.

La solución a este problema la ofrece, entre otros autores, Castillo Blanco (1992), quien opta por la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, dada la dificultad de concretar los deberes profesionales y evitando el uso de fórmulas abiertas³⁵⁴. De esta manera se eliminaría la arbitrariedad³⁵⁵ y sería posible un control judicial posterior.

También se emplean normas en blanco, ya estudiadas en la legalidad formal: se trata de un complicado equilibrio entre la seguridad jurídica y la protección del funcionamiento adecuado de la Administración³⁵⁶... y más concretamente, el del Cuerpo Nacional de Policía.

Como conclusión, Nieto García (2012) sintetiza una descripción ajustada de cómo ha de actuar el legislador para proteger el principio de tipicidad:

³⁵² MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 153.

³⁵³ Situación ya denunciada por MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S. De la simplificación de la administración pública, en *RAP* nº 148 (1998), págs. 15-16. Respecto a esta situación, ver la [STC 195/2005, de 18 de julio](#).

³⁵⁴ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., págs. 269-270.

³⁵⁵ [STC 34/1996, de 11 de marzo](#).

³⁵⁶ CASTILLO BLANCO, F. A. e ILDEFONSO HUERTAS, R. M. *La renovación...* cit., pág. 30.

“La tipificación puede ser lo bastante flexible como para permitir al operador jurídico un margen de actuación a la hora de determinar la infracción y la sanción concretas, pero no tanto como para autorizarla para que «cree» figuras de infracción supliendo las imprecisiones de la norma³⁵⁷”.

VII.2.1.- Conceptos jurídicos indeterminados y normas en blanco

Los conceptos jurídicos indeterminados son un tipo de cláusulas abiertas, en el que sólo parte de la tipificación está recogida en la norma, mientras que el resto ha de concretarse en el momento de aplicación de la norma por el operador jurídico³⁵⁸. Su razón de ser es aportar cierta flexibilidad al régimen legal, sacrificando inevitablemente seguridad jurídica³⁵⁹.

Su principal diferencia respecto de las fórmulas abiertas es que éstas, a diferencia de los conceptos jurídicos indeterminados, se encuentran redactadas en una terminología tan vaga que permite *“que otorguen (...) un arbitrio desmedido en la concreción de los tipos infractores³⁶⁰”* aunque, por supuesto, en ningún caso han de llegar al extremo de la analogía³⁶¹.

Su uso ha sido aprobado por la jurisprudencia, como la [STS de 5 de octubre de 1990](#), que entiende que:

“El uso de conceptos jurídicos indeterminados en las normas sancionadoras es inevitable y constitucionalmente lícito, como ha tenido ocasión de señalar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de abril de 1989; pero con el límite de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan prever con suficiente seguridad la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada”.

³⁵⁷ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 274. En el mismo sentido, NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. *Derecho...* cit., pág. 152.

³⁵⁸ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 68; y NIETO GARCÍA, A. *Reducción...* cit., págs. 154-155.

³⁵⁹ ARA PINILLA, I. *Presupuestos y posibilidades de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados*, en *Anuario de filosofía del derecho* nº 21 (2004), págs. 113-114.

³⁶⁰ [STSI Galicia \(Coruña\), de 14 de septiembre de 2001](#).

³⁶¹ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 273.

Y esto es debido a que las normas no pueden alcanzar una precisión absoluta; existiendo, inevitablemente, un margen de indeterminación en los tipos, que no produce inseguridad jurídica siempre que se pueda superar utilizando los criterios interpretativos mencionados³⁶².

El proceso de determinación tiene un único resultado en cada caso, objetivable mediante una actividad exclusivamente cognoscitiva, y nunca volitiva, un proceso de elección entre posibilidades jurídicamente indiferentes³⁶³ hasta alcanzar la solución justa para el caso³⁶⁴. Su uso ha sido considerado particularmente adecuado en el ámbito disciplinario, debido a que los interesados deben tener un conocimiento claro de las pautas de comportamiento prohibidas³⁶⁵, si bien requiere de una motivación más completa y perfilada al aplicarlos³⁶⁶.

En la interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados debe descartarse la discrecionalidad, ya que la potestad sancionadora es de carácter reglado, como indica la [STS de 31 de octubre de 1990](#), al afirmar que:

“La Constitución, que ha reconocido la legitimidad de las sanciones administrativas (...), ha tenido buen cuidado de subrayar el carácter reglado de la potestad

³⁶² [SSTC 69/1989, de 20 de abril](#) y [151/1997, de 29 de septiembre](#). Ver también GARBERÍ LLOBREGAT J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 147; GONZÁLEZ TOBARRA P. y RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. El principio de legalidad... cit., pág. 152; y MESTRE DELGADO, Principio de tipicidad en *Diccionario de sanciones...* cit., pág. 758.

³⁶³ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo I* cit., págs. 504-505.

³⁶⁴ CASSAGNE, J. C. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, en Buenos Aires: B de F (2016), págs. 244, 248-249; GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), en *RAP* n° 38 (1962), pág. 172; MUÑOZ MACHADO, S. Conceptos jurídicos indeterminados, en *Diccionario de derecho administrativo I*, (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 553; y NIETO GARCÍA, A. Reducción... cit., pág. 155.

³⁶⁵ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 59.

³⁶⁶ NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. *Derecho...* cit., pág. 152.

sancionadora de la Administración (...). No cabe admitir que en esta materia haya aspectos discrecionales, es decir, cuestiones en las que la Administración tenga «libertad» para elegir entre soluciones distintas, pero igualmente justas -indiferentes jurídicamente-. Toda la actuación de la Administración en el terreno sancionador resulta pues reglada incluso cuando se trata de cuantificar las multas -no cabe pensar que dos multas distintas puedan resultar igualmente justas para una misma infracción-, pues aunque hayan de ser tenidos en cuenta conceptos jurídicos indeterminados, con el margen de apreciación que demanda su halo de dificultad, la aplicación de tales conceptos es un proceder reglado”.

En el mismo sentido se manifiesta la [STSJ de Canarias \(Santa Cruz de Tenerife\), de 26 de enero de 2001](#).

A la hora de concretar estos conceptos, la Administración debe emplear pautas contrastables, que los complementen de forma coherente desde el punto de vista del ordenamiento jurídico³⁶⁷, evitando de esta manera la vulneración del principio de tipicidad. A estos efectos, se han aceptado como instrumentos válidos para esa concreción circulares³⁶⁸, normas deontológicas³⁶⁹, y otros “*criterios lógicos, técnicos o de experiencia*³⁷⁰”, entre los que parece particularmente interesante el estudio de los criterios empleados por la jurisprudencia³⁷¹. Algunos ejemplos presentes en la LORDCNP son “la falta de colaboración manifiesta”, “la grave desconsideración”, “la falta de rendimiento”, “la incorrección”, etc.

El uso de esos criterios, en palabras del TC, ha de ser conforme al espíritu de las normas, ya que:

³⁶⁷ [STC 151/1997, de 29 de septiembre](#) y [ATC 100/2001, de 26 de abril](#). También GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., págs. 71-73; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 157.

³⁶⁸ [STS de 18 de octubre de 2006](#).

³⁶⁹ [STC 219/1989, de 21 de diciembre](#). También ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. M., IZQUIERDO CARRASCO, M., y REBOLLO PUIG, M. Derecho administrativo sancionador, en REDA nº 183 (2017), págs. 5-6.

³⁷⁰ [STC 69/1989, de 20 de abril](#). También GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. *La lucha...* cit., págs. 172-173.

³⁷¹ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 60.

“No sólo vulneran el principio de legalidad las resoluciones sancionadoras que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada. Son también constitucionalmente rechazables aquellas aplicaciones que por su soporte metodológico -una argumentación ilógica o indiscutiblemente extravagante- o axiológico -una base valorativa ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional- conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios. A fin de aplicar el canon descrito en este fundamento jurídico debe partirse, en principio, de la motivación explícita contenida en las resoluciones recurridas³⁷²”.

Respecto a la posibilidad de utilizar normas éticas con el fin de interpretar conceptos jurídicos indeterminados, la [STC 114/1987, de 6 de julio](#), aclaró que:

“El ordenamiento puede anudar legítimamente en ciertos supuestos determinadas consecuencias gravosas al incumplimiento de deberes jurídicos explícitos de trascendencia pública, genéricamente descritos como deber de observancia de buena conducta, cuando así lo exija razonablemente el interés público que con ello pretende protegerse. Así ocurre sobre todo en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción, cuando aquellas exigencias se vinculen directamente a garantizar la específica disciplina, cohesión interna o respetabilidad pública de las instituciones en que se desenvuelven dichas relaciones”.

Esta técnica no debe consistir en un salvoconducto para que el operador jurídico pueda articular cualquier conducta, sino que la realidad acaecida debe ajustarse al tipo en cuestión, como aclara la [STS de 1 de octubre de 1992](#)³⁷³. En ese sentido, y respecto a las normas deontológicas, deberían ser utilizados los códigos de conducta propios del Cuerpo Nacional de Policía, al ser propios y conocidos

³⁷² [SSTC 137/1997, de 21 de julio](#) y [236/1997, de 22 de diciembre](#).

³⁷³ También CASARES MARCOS, A. *Principio...* cit., págs. 79-80.

por sus integrantes³⁷⁴, con el fin de poder comprender sus límites y particularidades³⁷⁵.

Por último, dado que la interpretación de estos conceptos jurídicos es una actuación reglada, cabe el control judicial posterior, comprobando si la Administración ha superado los confines que la ley señaló³⁷⁶ y modificando su interpretación si así fuera necesario³⁷⁷.

Otro tipo de norma incompleta es la ley sancionadora en blanco. En este caso, el legislador no define completamente la conducta constitutiva de la infracción, sino que impone un comportamiento o prohíbe una acción cuyo contenido deriva de otra norma no sancionadora. De esta manera, la norma en blanco establece la sanción, y los elementos esenciales que definen la conducta infractora³⁷⁸, pero el contenido del mandato está dispuesto en otra norma, que es la que regula la materia sobre la que recae dicho mandato³⁷⁹.

En palabras de Menéndez Sebastián (2008), *“la razón del empleo de esta técnica se debe a la complejidad técnica de ciertas materias y su vinculación a una coyuntura cambiante que las hace refractarias a un tratamiento legal exhaustivo^{380”}*. Así, por ejemplo, el artículo 7.g LORDCNP *“la publicación o la utilización indebida de secretos*

³⁷⁴ Por todas, [STSJ Castilla y León \(Valladolid\), de 27 de enero de 2020](#). También MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 159.

³⁷⁵ El abuso de infracciones deontológicas ha sido denunciado por GONZÁLEZ MARIÑAS, P. *Delimitación...* cit., págs. 73-74; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 168-169.

³⁷⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. *La lucha...* cit., pág. 174; y GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. *R. Curso...* cit., págs. 505 y 508.

³⁷⁷ CASSAGNE, J. C. *El principio...* cit., págs. 241, 252-253.

³⁷⁸ CASARES MARCOS, A. *Principio...* cit., págs. 125-125.

³⁷⁹ Encontramos referencias al respecto en las [SSTC 283/2006, de 9 de octubre](#) y en la [181/2008, de 22 de diciembre](#).

³⁸⁰ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. *Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad...* cit., pág. 76.

oficiales, declarados así con arreglo a la legislación específica en la materia”, en referencia a la Ley de secretos oficiales³⁸¹.

De esta forma, existe una colaboración entre ambas normas, y no una sustitución, ya que se completa aquello que, deliberadamente, se dejó sin finalizar³⁸². Como indica López Cárcamo (1991), “no se trata de una remisión «strictu sensu» a norma de inferior rango para que tipifique la infracción (...), sino de la consideración como infracción del incumplimiento de la regulación sustantiva de otra norma³⁸³”. Asimismo y como ya se comentó, el rango de la norma que completa la ley en blanco puede ser legal o reglamentario.

Para que la habilitación de la norma que completa la ley en blanco sea válida, debe haber suficientes instrucciones para deducir cuál ha de ser su contenido, obrando siempre conforme a ellas; o dar suficientes indicaciones al Ejecutivo para que complete esa carencia. De ahí se traduce la prohibición de cláusulas de remisión incondicionadas³⁸⁴.

Algunos autores han alegado respecto de estas normas incompletas que, en vistas de incrementar la seguridad jurídica, sería conveniente que la norma complementaria también hiciera referencia a la principal, en una suerte de “remisión inversa”³⁸⁵; si bien esta técnica nunca ha gozado de seguimiento por parte del legislador, y únicamente encontramos referencias a ella en la [STC 341/1993, de 18 de noviembre](#), FJ 10.

³⁸¹ España. Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, en *BOE* de 6 de abril de 1968, nº 84.

³⁸² NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 227.

³⁸³ LÓPEZ CÁRCAMO, I. Normas sancionatorias administrativas en blanco. Problemas que plantean respecto a su acomodación a las exigencias del principio de legalidad del artículo 25.1 CE (análisis crítico de la jurisprudencia más reciente), en *RVAP* nº 29 (1991), pág. 203.

³⁸⁴ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 229 y NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. *Derecho...* cit., pág. 152.

³⁸⁵ CASARES MARCOS, A. *Principio...* cit., pág. 127; DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 177-178; y GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...*, pág. 153.

VII.2.2.- La prohibición de analogía

El art. 27.4 LRJSP dispone únicamente que: “*las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica*”. Por otra parte, el art. 7.1 CEDH³⁸⁶ establece que: “*nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho nacional o internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida*”. Ambos preceptos resultan tan concisos que, con el fin de conocer los límites de esta prohibición, es también necesario su estudio en detalle.

La analogía como técnica para evitar lagunas jurídicas se encuentra recogida en el artículo 4.1 CC³⁸⁷, y consiste en la aplicación de la ley a un supuesto no previsto, a una laguna del derecho, pero respecto de la cual se aprecia una cierta identidad de razón. Es, por tanto, una técnica distinta de la habitual interpretación del Derecho (en la que no cabe apreciación subjetiva alguna); y conlleva dos efectos manifiestamente negativos: por una parte, que el operador jurídico se convierte en una fuente productora de infracciones y sanciones, invadiendo de esta manera una función propia del poder legislativo³⁸⁸, así como la imposibilidad de que los destinatarios de las normas puedan prever las consecuencias de sus actos³⁸⁹.

³⁸⁶ Unión Europea. Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente, en BOE de 10 de octubre de 1979, nº 243, págs. 23564-23570.

³⁸⁷ “*Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón*”.

³⁸⁸ CANO CAMPOS, T. Potestad sancionadora, en *Diccionario de derecho administrativo II* (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 1905.

³⁸⁹ GALLARDO CASTILLO, M. J. Régimen disciplinario... cit., pág. 82; CANO CAMPOS, T. Analogía e interpretación extensiva, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), págs. 107-108; y NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 316.

En resumen, y como indican Muñoz Conde y García Arán (2010), esta prohibición se ha establecido en referencia a la forma de aplicar la ley a casos que exceden los términos para los que fue prevista, aunque exista una cierta labor de interpretación³⁹⁰.

Por otra parte, se denomina interpretación extensiva a la técnica mediante la cual se aplica la norma, de forma amplia y dando cobertura al mayor número de casos posibles, pero sin superar el límite marcado por su tenor literal³⁹¹. La diferencia resulta ser, por tanto, que en la interpretación extensiva la norma prevé el caso en su espíritu, aunque no en su letra³⁹², mientras que en la analogía no hay relación ni en espíritu ni en el literal³⁹³.

Pese a ello, esta última técnica ha sido aceptada doctrinalmente, aunque el TC no suele diferenciar, ni aceptar, ninguno de los dos conceptos³⁹⁴, como tampoco hace el TS³⁹⁵. Probablemente el motivo es que, en ambos casos, el resultado es el mismo: la aplicación de una consecuencia jurídica a un supuesto no previsto expresamente en la norma³⁹⁶.

Rechazada, como ha sido, la posibilidad de que el operador jurídico pueda ampliar los supuestos tipificados utilizando técnicas analógicas, queda averiguar si existe diferencia cuando este uso se realiza en *bonam* o en *malam partem*.

³⁹⁰ MUÑOZ CONDE, F. y GARCÍA ARÁN, M. *Derecho penal...* cit., pág. 122.

³⁹¹ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...*, pág. 174; MIR PUIG, S. *Derecho penal...* cit., pág. 125; y RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, J. La interpretación extensiva de la ley, en *Derechos y libertades* nº 40, época II (2019), págs. 71 y 74.

³⁹² [SSTS de 20 de octubre de 1998](#) y de [22 de febrero de 2000](#).

³⁹³ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 170-171.

³⁹⁴ Como se puede comprobar en las [SSTC 156/1996, de 14 de octubre](#); [64/2001, de 17 de marzo](#); [170/2002, de 30 de septiembre](#); [13/2003, de 28 de enero](#); [151/2005, de 6 de junio](#) y [283/2006, de 9 de octubre](#).

³⁹⁵ [SSTS de 30 de mayo de 1981](#), [20 de junio de 1986](#), [1 de diciembre de 1986](#) y de [3 de marzo de 2003](#). De la misma opinión son CASTILLO BLANCO, F. A. e ILDEFONSO HUERTAS, R. M. La renovación... cit., pág. 31.

³⁹⁶ CANO CAMPOS, T. Analogía... cit., págs. 110-111; y CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G. Analogía e interpretación extensiva: una reflexión (empírica) sobre sus confines, en *Anuario de derecho civil*, tomo LXV, fascículo 3 (2012), pág. 1009.

La doctrina constitucional, en relación con la analogía *in peius*, es clara³⁹⁷, como nos muestra la [STC 125/2001, de 4 de junio](#), que descarta el uso de criterios diferentes a los aceptados, debiendo sancionarse únicamente conductas que reúnan los elementos del tipo y sean objetivamente perseguibles³⁹⁸.

En cuanto a la analogía *in bonus*, la redacción del artículo 27.4 LRJSP da a entender que no está prohibida, y el TC sólo indica que “*está vedada la interpretación extensiva y la analogía in malam partem, es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas determinan*”³⁹⁹. Sin embargo, en este caso nos encontramos con un supuesto que no deriva directamente de la Constitución, y nunca ha de olvidarse que en el derecho disciplinario los intereses en juego no son únicamente los del inculpado, sino que también se existen otros, como los generales previstos en el art. 103.1 CE, que no han de ser menoscabados por una aplicación beneficiosa de la analogía al expedientado en el procedimiento disciplinario. Por este motivo, no parece admisible su uso.

También es frecuente en la normativa disciplinaria el uso de las denominadas cláusulas legales de analogía, consistentes en la imposibilidad de determinar su ámbito de aplicación de forma precisa, sino que se aplica a un caso central y de forma analógica a otros vagos, que guardan similitud y rodean al anterior⁴⁰⁰. Se puede encontrar un caso en el art. 7.n LORDCNP “*toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico (...), o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*”.

La diferencia entre estas cláusulas y la analogía es notable: en este caso no hay una interpretación por parte del operador jurídico, sino que fue el legislador el que realizó esta operación, respetándose por tanto el principio de legalidad formal. Respecto a la particular problemática del principio de tipicidad en el caso de estas cláusulas, hemos de remitirnos al razonamiento estudiado en el caso de los conceptos jurídicos indeterminados.

³⁹⁷ PERELLÓ DOMENECH, I. Derecho... cit., pág. 80.

³⁹⁸ [STSJ Madrid, de 11 de septiembre de 2015](#).

³⁹⁹ [STC 52/2003, de 17 de marzo](#).

⁴⁰⁰ CANO CAMPOS, T. Analogía... cit., pág. 117.

VII.3.- LA IRRETROACTIVIDAD

Existen varias referencias en nuestro ordenamiento jurídico a la irretroactividad de las sanciones disciplinarias: el 9.3 CE *“la Constitución garantiza (...) la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*, el 25.1 CE *“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”* y el 26.1 LRJSP *“serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa”*; así como el artículo 7 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950⁴⁰¹.

Menéndez Sebastián (2008) ha entendido que el fin de la irretroactividad es *“garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos, de tal modo que se evite que puedan verse afectados a posteriori por normas que castigan ex novo un comportamiento o que agravan la sanción de los ya tipificados en el momento de su comisión, y sin olvidar que también es aplicable este principio respecto de las normas de procedimiento y cómputo de plazos”*⁴⁰².

Ya en el ámbito estrictamente disciplinario, se encuentra prevista en los arts. 94.2.b TREBEP⁴⁰³ y 47.2 LPAC, que establece la nulidad de las disposiciones administrativas que *“establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*.

De lo afirmado se deduce la necesidad de entender los comportamientos conforme las disposiciones vigentes en el momento de su comisión, ya que aplicar

⁴⁰¹ Unión Europea. Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, en BOE de 6 de mayo de 1999, nº 108, págs. 16808-16816.

⁴⁰² MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad... cit., pág. 88.

⁴⁰³ España. 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 BOE de 30 de octubre de 2015, nº 261.

retroactivamente una norma desfavorable implica la posibilidad de que el expedientado pueda recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional⁴⁰⁴.

La retroactividad de las sanciones favorables, a efectos disciplinarios, se encuentra recogida tanto en la disposición transitoria primera como segunda de la LORDCNP: *“las faltas disciplinarias cometidas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley Orgánica serán sancionadas conforme a la normativa anterior, salvo que las disposiciones de esta Ley fuesen más favorables al interesado; en tal caso, se aplicará esta”* y *“los procedimientos que en la referida fecha se encontrasen en tramitación continuarán rigiéndose hasta su conclusión por las normas vigentes en el momento de su iniciación, salvo que las de esta Ley Orgánica fuesen más favorables al expedientado”* respectivamente, que deben interpretarse conforme al artículo 26.2 LRJSP: *“las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”*, un precepto mucho más exhaustivo de lo que fue anteriormente el derogado 128.2 LRJAPPAC.

Cabe entender, por tanto, que este principio tiene rango legal y no constitucional, pero no ha sido ése el criterio del TC, que en las sentencias [8/1981, de 30 de marzo](#) y [15/1981, de 7 de mayo](#), ha declarado que se fundamenta, *a sensu contrario*, en el 9.3 CE. No parece, como indica este Tribunal, que tenga carácter de derecho fundamental, al no derivar del 25.1 CE: [SSTC 68/1982, de 22 de noviembre](#); [131/1986, de 29 de octubre](#); [196/1991, de 17 de octubre](#); [177/1994, de 10 de junio](#), [99/2000, de 10 de abril](#) y [85/2006, de 27 de marzo](#). Pese a estar claro el criterio del TC, resulta de interés en este sentido el voto particular de Mendizábal Allende a la sentencia de 10 de abril de 2000, que considera a estos efectos necesaria la *“interpretación conjunta de sus arts. 9.3 y 25.1 ya que de no hacerlo podría llegarse a la conclusión paradójica de que uno de ellos es inconstitucional por antinomia”*.

La forma en que se ha de aplicar retroactivamente la ley más favorable la indica la [STC 131/1986, de 29 de octubre](#), al afirmar que:

⁴⁰⁴ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 174-176; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 183-184.

“Dicho principio supone la aplicación íntegra de la ley más beneficiosa, incluidas aquellas de sus normas parciales que puedan resultar perjudiciales en relación con la ley anterior, que se desplaza en virtud de dicho principio, siempre que el resultado final, como es obvio, suponga beneficio para el reo”.

Si, por el contrario, se seleccionaran aquellos preceptos de cada una de ellas que beneficiaran al interesado, ambas perderían su sentido, convirtiéndose el resultado de tal operación en una tercera norma⁴⁰⁵.

Y ha de entenderse, siguiendo a Marina Jalvo (2006) que esta retroactividad se deduce de toda normativa, legal o reglamentaria, ya que el art. 26.2 LRJSP se refiere a disposiciones sancionadoras, *“que dejen impune una conducta, rebajen su gravedad, atenúen la gravedad de las sanciones o modifiquen las circunstancias atenuantes o extintivas de la responsabilidad, entre otras la prescripción⁴⁰⁶”*, aplicando en su lugar la nueva norma⁴⁰⁷.

Respecto a la forma de esclarecer qué disposición es la más favorable, únicamente parece pacífica en caso de conductas que resultan excluidas del cuadro de posibles infracciones⁴⁰⁸, imposición de sanciones de la misma naturaleza en una cuantía menor (suspensión de funciones desde un mes a cinco días, por ejemplo), o de realizarse una rebaja de gravedad de las infracciones, desde muy graves a graves o a leves⁴⁰⁹. La diferencia puede ser realmente difícil de cuantificar en el caso de comparar las sanciones muy graves del artículo 10.1,

⁴⁰⁵ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 191; GONZÁLEZ TOBARRA P. y RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. El principio de legalidad... cit., págs. 141-142; y LEGUINA VILLA, J. Principios generales del derecho y Constitución, en *RAP* nº 114 (1987), pág. 30. Ver también la [STC 75/2002, de 8 de abril](#).

⁴⁰⁶ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 182-183; REBOLLO PUIG, M. Sucesión de normas administrativas sancionadoras, en *REALA* nº 16 (2021), págs. 17-26 y VAQUER CABALLERÍA, M. Retroactividad (normas), en *Diccionario de derecho administrativo II* (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), págs. 2294-2295.

⁴⁰⁷ Ver [SSTS de 20 de junio de 1986](#), y [de 7 de octubre de 1986](#).

⁴⁰⁸ [STS de 21 de diciembre de 1995](#) y [STSI Madrid de 2 de febrero de 1999](#).

⁴⁰⁹ [STS de 22 de enero de 1991](#).

apartados b y c: suspensión de funciones desde tres meses y un día hasta un máximo de seis años y traslado forzoso, respectivamente.

En caso de problemas en la determinación de la norma más favorable, como solución parcial, Gallardo Castillo (2015) propone el siguiente criterio: se han de entender más graves las sanciones ciertas que las inciertas, y las regladas más que las discrecionales⁴¹⁰, aunque parece obvio que han de tenerse en cuenta todas las circunstancias que rodean cada caso antes de tomar una decisión apriorística⁴¹¹. Por último, y obviamente en su ámbito, el art. 2.2 CP dispone la posibilidad de que sea oído el interesado⁴¹².

Por supuesto, no cabe deducir la irretroactividad únicamente de las normas que detallen las infracciones o las posibles sanciones, sino que también de aquéllas que definan el procedimiento⁴¹³ o el cómputo de los plazos⁴¹⁴. En virtud de la misma lógica, también cabe el carácter retroactivo en caso de normas de efecto favorable en estas materias⁴¹⁵.

Sin embargo, sí ha de entenderse irretroactiva toda aquella disposición que se dicte en sustitución de las anuladas judicialmente, ya que, como observa De Diego Díez (2014) *“la anulación judicial de un reglamento sancionador produce un vacío normativo temporal, que conlleva la impunidad de las conductas en él tipificadas durante el paréntesis que va desde su anulación hasta que se dicta la norma de sustitución”*⁴¹⁶.

⁴¹⁰ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 93.

⁴¹¹ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 200.

⁴¹² Defiende su aplicación en el ámbito administrativo sancionador REBOLLO PUIG, M. Sucesión... cit., pág. 8.

⁴¹³ [STS de 7 de marzo de 1989](#). También DE DIEGO DÍEZ, L. A. Retroactividad favorable en materia sancionadora, en RAD nº 11 (2014), págs. 3-4; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 70. Sin embargo, la práctica común es la continuación del procedimiento según la normativa como se inició, según el criterio de la disposición transitoria tercera de la LPAC: *“A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”*.

⁴¹⁴ [STS de 22 de diciembre de 1997](#).

⁴¹⁵ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., págs. 98-99; y NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. *Derecho...* cit., pág. 158.

⁴¹⁶ DE DIEGO DÍEZ, L. A. Retroactividad favorable... cit., págs. 3-4.

Obviamente, en caso de que una conducta haya dejado de ser considerada una infracción o se haya rebajado la gravedad con la que está prevista, deberá realizarse la correspondiente modificación en el expediente personal del interesado⁴¹⁷, con el fin de que no surta efectos propios de la situación anterior.

VII.3.1.- Casos especiales de aplicación retroactiva de la norma más favorable

El primero es el cambio legislativo a lo largo del periodo en que se perfeccione una infracción continuada o permanente. Pese a no estar previsto específicamente este supuesto, parece clara la posibilidad de la aplicación retroactiva, aunque la infracción siga perfeccionándose en el momento del cambio, o aún pervivan sus efectos en el tiempo.

Otra situación particular es la existencia de normas intermedias, ya sea por la brevedad de su vigencia, ya por su carácter excepcional. En estos casos, es posible que la resolución (y posterior recurso contencioso-administrativo) se dicte encontrándose vigente la normativa ordinaria, probablemente más benévola, al estar prevista para circunstancias normales⁴¹⁸. Pese a que el artículo 26.2 LRJSP no prevé esta posibilidad, sí lo hace el 2.2 CP *“los hechos cometidos bajo la vigencia de una Ley temporal serán juzgados, sin embargo, conforme a ella, salvo que se disponga expresamente lo contrario”*, que debería ser aplicado analógicamente, a fin de evitar que la norma intermedia resulte ineficaz, además de carecer de capacidad disuasoria⁴¹⁹. Esto, además, sería congruente con lo dispuesto en el art. 4.2 CC: *“las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas”*.

En caso de normas sancionadoras en blanco, cabe preguntarse acerca de la posibilidad de aplicación retroactiva, de ser la remitida la única que sufra alguna modificación favorable al interesado. Por los motivos ya estudiados, la respuesta debe ser afirmativa, ya que ambas normas conforman la falta disciplinaria, y el tipo únicamente alcanza su completitud mediante la integración de remitente y

⁴¹⁷ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 184.

⁴¹⁸ MIR PUIG, S. *Derecho penal...* cit., pág. 124 y MUÑOZ CONDE, F. y GARCÍA ARÁN, M. *Derecho...* cit., págs. 147-148.

⁴¹⁹ De la misma opinión es CANO CAMPOS, T. *El autismo...* cit., pág. 43.

remitida⁴²⁰. También lo ha entendido así la jurisprudencia, en la [STS de 4 de julio de 2005](#), o la [STSJ Cantabria, de 27 de abril de 2001](#). Obviamente, en caso de que la modificación de la norma no sea favorable al expedientado, primará el principio de irretroactividad.

Las infracciones consistentes en “haber sido condenado en virtud de sentencia firme por...”, frecuentes en el ámbito disciplinario y de las cuales hay tres ejemplos en la LORDCNP (las previstas en los arts. 7.b, 8.y y 9.m), pueden plantear dudas acerca del momento de su perfección: el de comisión del ilícito penal o el de firmeza de la sentencia. Pese a que Rebollo Puig (2021) ha afirmado que *“la respuesta más adecuada al fundamento y sentido de la prohibición de retroactividad in peius es la de tomar en consideración el momento de comisión del delito, que es cuando el sujeto actuó^{421”}*, la [STS de 12 de mayo de 2011](#) (Sala de lo militar) entendió que *“la falta aflora por el hecho de la condena, no por los hechos por los que la condena es pronunciada^{422”}*.

En cuanto al momento hasta el cual se pueda aplicar la retroactividad *in bonus*, procede un breve repaso de las posibilidades existentes. En caso de que aún no se haya ejecutado la sanción, al haberse suspendido (en virtud de los arts. 48 ó 49 LORDCNP en el caso que nos ocupa), consideran Gómez Tomillo y Sanz Rubiales (2017) que el literal del artículo 26.2 LRJSP parece permitir su empleo⁴²³.

Respecto a la posibilidad de aplicación de normas favorables, de forma retroactiva, a sanciones ya ejecutadas en vía administrativa, tampoco se aprecia ningún impedimento a que se efectúe tal revisión por parte del juzgado o tribunal

⁴²⁰ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 97; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad... cit., pág. 76; y NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 205.

⁴²¹ REBOLLO PUIG, M. Sucesión... cit., pág. 16.

⁴²² Ver también las resoluciones de la misma Sala, [de 4 de febrero de 2010](#), o [de 18 de mayo de 2009](#).

⁴²³ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 188.

al efecto, como ya indicó la [STS de 13 de marzo de 1992](#), incluso en caso de interposición de recurso de casación⁴²⁴.

Por fin, y como defiende Gallardo Castillo (2015), lo relevante es que el acto administrativo no haya alcanzado firmeza procesal, de tal forma que ya no quepa revisión alguna ni en fase jurisdiccional⁴²⁵. La nueva redacción del art. 26.2 LRJSP así lo permite, ya que es más amplia de lo que era el 128.2 LRJAPPAC, y hace extensivos sus efectos “*al presunto infractor o al infractor*” en lugar de únicamente al presunto infractor, otorgando la posibilidad de aplicar sus beneficios a “*las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición*”.

Pese a su excepcionalidad, conviene tener en cuenta que el art. 40.2 LOTC establece que “*las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad*”, precepto que, aun evitando que normas tachadas de inconstitucionalidad surtan efectos no deseados, produce una importante inseguridad jurídica.

A raíz del anterior razonamiento, ha de dilucidarse si es posible deducir esta posibilidad de reglamentos viciados de ilegalidad. Aunque Trayter Jiménez (1992), en vista de los principios de justicia e igualdad⁴²⁶, entiende que así debería ser, el desarrollo de las leyes de procedimiento (LRJPAC y LRJSP) parece indicar lo contrario.

La conclusión a este recorrido temporal resulta desalentadora, ya que cuanto más se resista el expedientado (jurídicamente hablando) a la sanción impuesta, más posibilidades tiene de que se le aplique, retroactivamente, una

⁴²⁴ [STS de 10 de junio de 2004](#). También la [STSI Madrid, de 2 de febrero de 1999](#). En el mismo sentido, PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, en Madrid: Dykinson (2016), págs. 640-641.

⁴²⁵ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., págs. 94-95.

⁴²⁶ TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 188-189.

disposición que le beneficie; mientras que si asume la sanción sin recursos de ningún tipo, no gozará de los efectos de la hipotética nueva norma.

VIII – EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

CAPÍTULO VIII.- EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

El principio de responsabilidad, denominado frecuentemente de culpabilidad por la doctrina y la jurisprudencia, es uno de los que mayores diferencias presenta respecto de su equivalente penal⁴²⁷, así como también uno de los que ha sufrido una evolución más importante a lo largo de los últimos años.

Pese a que no es posible encontrar ninguna referencia a él en la Constitución, el TC ha entendido que se encuentra consagrado en dicho texto, tanto en el ámbito penal ([STC 150/1991, de 4 de julio](#)), como en el administrativo sancionador ([SSTC 76/1990, de 26 de abril](#), [246/1991, de 19 de diciembre](#) y [120/1994, de 25 de abril](#)) debido a que, como ya se ha comentado, los principios penales son de aplicación, con ciertos matices, a este sector del ordenamiento.

Este principio se ha hecho derivar de los de seguridad jurídica y de legalidad ([SAN de 26 de marzo de 2004](#)), y se ha considerado uno de los elementos fundamentales de toda infracción administrativa, junto al de tipicidad ([SAN de 17 de mayo de 2007](#)); y su concurrencia ha de ser probada por la Administración y reflejada en la resolución sancionadora⁴²⁸, con el fin de enervar la presunción de inocencia del expedientado⁴²⁹. Por otra parte, el TC lo ha considerado intrínsecamente unido a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE ([SSTC 76/1990, de 26 de abril](#) y [14/1997, de 28 de enero](#)). Por tanto, ya sea en base al art. 25.1 o al 24.2 CE, se trata de un derecho susceptible de amparo.

La culpabilidad penal es contrapuesta por Mir Puig (2016) al concepto de presunción de inocencia, de tal manera que exige que pueda culparse de la

⁴²⁷ CUETO PÉREZ, M. Los principios de la potestad sancionadora de las administraciones públicas: tipicidad y responsabilidad, en *DA* nº 280-281 (2008), pág. 96.

⁴²⁸ DE PALMA DEL TESO, A. Principio de culpabilidad: definición y aplicación a las personas físicas, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), págs. 704-705.

⁴²⁹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 233.

infracción a aquella persona a la que se imponga la pena⁴³⁰, y Muñoz Conde y García Arán (2010) relacionan este concepto con la capacidad de motivación de las normas⁴³¹. Aunando ambas interpretaciones en una propia, Cerezo Mir (1996) afirma que la culpabilidad supone:

“Un determinado desarrollo o madurez de la personalidad y unas determinadas condiciones biopsíquicas que le permitan al sujeto conocer la licitud o ilicitud de sus acciones u omisiones y obrar conforme a ese conocimiento^{432”}.

O, dicho de otra manera: ausencia de causas de exculpación, posibilidad de conocer la antijuridicidad de la conducta y de actuar de forma diferente.

Ya en esta definición se pueden observar diferencias notorias respecto del derecho administrativo: en el ámbito penal, se busca comprobar que el autor tiene las condiciones psíquicas suficientes para ser motivado por la norma, al tratarse de un juicio de reproche sobre quien pudo adecuar su conducta a la norma y no lo hizo, lo que explica que, de forma tradicional, ha sido aplicable exclusivamente a las personas físicas.

Sin embargo, el concepto de reproche es ajeno al derecho administrativo sancionador, cuya finalidad es principalmente preventiva, buscando evitar la lesión de los bienes jurídicos objeto de protección⁴³³. No es preciso un componente moral, sino uno subjetivo, ya sea de culpa o de dolo⁴³⁴; por lo que también es de aplicación a las personas jurídicas⁴³⁵.

⁴³⁰ MIR PUIG, S. *Derecho penal...* cit., pág. 134. Son del mismo criterio DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 61-64; y GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador I*, cit., págs. 167-168.

⁴³¹ MUÑOZ CONDE, F. y GARCÍA ARÁN, M. *Derecho penal...* cit., pág. 355.

⁴³² CEREZO MIR, J. *Curso de derecho penal III. Parte General*, en Madrid: Tecnos (1996), pág. 50.

⁴³³ CASINO RUBIO, M. *La potestad...* cit., págs. 6-7; y DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 42 y 91.

⁴³⁴ [STS de 2 de marzo de 1999](#). También SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios...* cit., pág. 351.

⁴³⁵ DE PALMA DEL TESO, A. *Principio de culpabilidad: definición...* cit., págs. 705-706. Estos elementos también han sido descritos en el art. 28.1 LRJSP.

El principio de culpabilidad penal, asimismo, establece la preferencia de las conductas dolosas, mientras que las imprudentes sólo serán objeto de castigo cuando así se prevea de forma expresa (art. 12 CP), en contraposición con el administrativo sancionador, para el que es indiferente que las conductas hayan sido cometidas de forma dolosa o culposa (art. 28.1 LRJSP). De hecho, teniendo en cuenta que se contempla la intencionalidad como circunstancia agravante a la hora de graduar las sanciones (art. 12.a LORDCNP), las infracciones disciplinarias serán preferentemente imprudentes, salvo que específicamente estén previstas como dolosas.

Por tanto, la responsabilidad ha de tenerse en cuenta en dos ocasiones a la hora de tramitar un expediente disciplinario policial: como límite de la sanción, ya que únicamente se puede darse la infracción en caso de concurrencia de dolo o culpa⁴³⁶; y una vez constatada la concurrencia de este elemento subjetivo, como criterio de graduación de las sanciones, agravándolas en caso de concurrir intencionalidad.

A lo largo de esta sección se comprobará que, como recuerda Nieto García (2012), *“el verdadero problema no es tanto determinar si opera, o no, la exigencia de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador como precisar el grado de su operatividad, es decir, las peculiaridades que en este campo ofrece la regulación propia del derecho penal*⁴³⁷”. A falta de un desarrollo legislativo exhaustivo de este principio, dada la parquedad del art. 28 y la breve referencia del 29.3.a LRJSP, parece adecuado aprovechar el camino recorrido por la dogmática penal, recordando los “matices” necesarios para la correcta aplicación al ámbito administrativo sancionador.

Por otra parte, la LRJSP establece la posibilidad de responsabilidad solidaria en su art. 28.3: *“cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan”*. Sin embargo, y como recalca De Palma del Teso (1996):

⁴³⁶ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., pág. 184.

⁴³⁷ NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit. pág. 322.

“El establecimiento de un régimen de responsabilidad solidaria se debe circunscribir a los casos en que las sanciones legalmente previstas fueren pecuniarias. Podría alcanzar, asimismo, a aquellos casos en que las sanciones previstas implicaren obligaciones no personalísimas y evaluables económicamente. Sólo así será posible prorratear la suma de dinero objeto de la sanción entre los declarados responsables⁴³⁸”.

El TC ha valorado este tipo de responsabilidad en otros sectores del derecho administrativo sancionador, apreciando en la [STC 146/1994, de 12 de mayo](#), que:

“El inciso final del apartado 4 del art. 31 de la Ley 44/1978 establece la obligación solidaria de «todos» los miembros de la unidad familiar frente a la Hacienda; la dicción literal de este precepto permite que la Administración se dirija para el cobro de la deuda tributaria, incluidas las sanciones, no sólo al miembro o miembros de la unidad familiar que resulten responsables de los hechos que hayan generado la sanción, sino también a otros miembros que no hayan cometido ni colaborado en la realización de las infracciones y vulnera, por ello, el aludido principio de personalidad de la pena o sanción protegida por el art. 25.1 de la Constitución, incurriendo así en vicio de inconstitucionalidad”.

Otros autores, con buen criterio, han apreciado problemas de constitucionalidad en la responsabilidad solidaria, al plantear *“un conflicto irresoluble con la exigencia de proporcionalidad y con el principio de responsabilidad personal, la «dimensión personalísima del ilícito» como acostumbra a decir la jurisprudencia, en la medida en que impide tener en cuenta las circunstancias, atenuantes y agravantes, eventualmente concurrentes en cada uno de los responsables⁴³⁹”.*

Efectivamente, la responsabilidad solidaria no sólo es contraria al principio de personalidad de las sanciones, sino que permite sancionar a quienes no han participado en la comisión de la infracción a título de dolo o culpa, aproximándose peligrosamente a la responsabilidad objetiva. Por otra parte, en el

⁴³⁸ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., pág. 97. En el mismo sentido se manifiesta LAGUNA DE PAZ, J. C. El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas, en *RAP* nº 211 (2020), pág. 42.

⁴³⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., pág. 203.

ámbito disciplinario policial es clara la posibilidad de individualizar la responsabilidad no sólo por la asignación de una determinada tarea, sino también en base a los distintos puestos de trabajo y a la asunción de responsabilidades por escalas y categorías. Por tanto, y dado que la individualización de la conducta excluye la responsabilidad solidaria⁴⁴⁰, ha de excluirse también el uso de ésta última.

VIII.1.- DESDE LA VOLUNTARIEDAD HASTA EL DOLO Y LA CULPA

El principio de responsabilidad ha sufrido una prolongada y acusada evolución a lo largo de los años, ya que de su correcta aplicación depende no sólo la aplicación ajustada de las sanciones, sino también la consecución de los objetivos de la normativa disciplinaria, como indicó Jakobs (1992):

“La pena que es útil para la consecución de sus fines sociales, si no está limitada por el principio de culpabilidad, trata como cosa a la persona que va a ser sometida a ella, pero la pena que se ve limitada por la culpabilidad de una manera más que marginal pierde su funcionalidad⁴⁴¹”.

En un estado inicial, que se prorrogó incluso a momentos posteriores a la promulgación de la Constitución bastaba, como señala Nieto García (2012) *“la presencia de una mera voluntariedad sin llegar a exigir la de la culpabilidad en sentido estricto⁴⁴²”* ([STS de 25 de enero de 1965](#)), como también sostuvo la [STS de 30 de noviembre de 1981](#) al afirmar que:

“Las sanciones administrativas (...) corresponden a infracciones de índole ciertamente subjetiva pero limitada a la voluntariedad de la acción o vínculo entre esta y el sujeto agente” y “la culpabilidad, en cuanto relación psicológica de casualidad entre la acción imputable y la infracción de las referidas disposiciones administrativas no confundible con la causación empírica o material del resultado

⁴⁴⁰ GARBERÍ LLOBREGAT J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., págs. 176-179.

⁴⁴¹ JAKOBS, G. El principio de culpabilidad (traducción de CANCIO MELIÁ, M.), en *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, tomo 45, mes 2 (1992), pág. 1052.

⁴⁴² NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 331.

lesivo para los intereses públicos protegidos por la norma tipificante es factor, en cualquiera de sus modos doloso o culposo, que actúa sobre la graduación de las sanciones administrativas, o sea, no ya sobre la infracción en cuanto ente jurídico, sino sobre su consecuencia o sanción a imponer por los órganos u organismos de la Administración Pública”.

Sin embargo, las intervenciones del TC, declarando la culpabilidad como un principio dispuesto en la Constitución (por todas, la [STC 76/1990, de 26 de abril](#)) propiciaron la paulatina desaparición de la responsabilidad objetiva del derecho administrativo sancionador⁴⁴³; hasta la situación actual, en que esta postura es prácticamente indiscutida ([SSTS de 3 de abril de 2000](#), o [de 21 de marzo de 2013](#)).

De esta manera, y como señala Palomar Olmeda (2016), *“dolo y culpa pasan a formar parte esencial del reproche sancionador marginando lo que, hasta ese momento, podía considerarse como una tendencia en el ámbito del derecho sancionador: las sanciones objetivas o por mero incumplimiento⁴⁴⁴”* observándose de esta manera una evolución desde la suficiencia de voluntariedad de la conducta hasta la intencionalidad, transformación que queda explicada en la [STS de 14 de julio de 1998](#). Esta solución produjo resultados discutibles ya que, como indica De Palma del Teso (1996):

“Al equipararse el requisito de la voluntariedad con la intencionalidad, el dolo devenía un elemento subjetivo del ilícito administrativo. Por ello el tribunal concluía la inexistencia de la infracción cuando se había actuado de buena fe o por error... y se pasaba por alto la comisión imprudente de infracciones⁴⁴⁵”.

El hecho de que las infracciones disciplinarias puedan ser cometidas indistintamente, mediando dolo o culpa, conlleva las consecuencias que señala Gallardo Castillo (2008): las conductas tipificadas como infracción resultan sancionables, con independencia de que se haya logrado, o no, el objetivo buscado; la indiferencia a la hora de cometer el comportamiento mediando culpa o dolo, aplazándose esa diferenciación a la hora de graduar la sanción oportuna; y

⁴⁴³ MORENO MOLINA, J. A. Las novedades... cit., pág. 9.

⁴⁴⁴ PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho...* cit., pág. 642.

⁴⁴⁵ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., pág. 121.

la carencia de relevancia del ánimo del infractor o de la ejecución del ilícito disciplinario en una modalidad imperfecta⁴⁴⁶.

Mientras tanto, el legislador ha tomado una postura equívoca: junto a la nueva redacción del artículo 28 LRJSP, exigiendo la concurrencia de dolo o culpa como elemento de la infracción administrativa⁴⁴⁷, se mantienen infracciones objetivas como las presentes en la Ley Orgánica 3/2013, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva⁴⁴⁸, cuyo artículo 20.1 indica que los deportistas “*son responsables cuando se produzca la detección de la presencia de la sustancia prohibida o de sus metabolitos o marcadores o del uso de un método prohibido en los términos establecidos*”.

En el ámbito del régimen disciplinario del CNP, no se observa ninguna conducta que sea susceptible de ser causada mediando responsabilidad objetiva, no existiendo por tanto discrepancias con la LRJSP⁴⁴⁹. Por otra parte, se mantiene la culpabilidad como elemento de graduación de las sanciones, tanto en el artículo 12.a LORDCNP (la intencionalidad) como en el 29.3.a LRJSP (el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad), ambos totalmente compatibles, como posteriormente se verá; motivo por el cual ha de deducirse que, una vez esclarecida la existencia de una infracción mediando dolo o culpa, el grado de intencionalidad o imprudencia pasan a constituir uno de los posibles elementos de graduación de las sanciones⁴⁵⁰.

⁴⁴⁶ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*, en Madrid: Iustel (2008), págs. 162-163.

⁴⁴⁷ También ha sido defendido así por DE PALMA DEL TESO, A. Principio de culpabilidad: definición... cit., pág. 707.

⁴⁴⁸ España. Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, en *BOE* de 21 de junio de 2013, nº 148.

⁴⁴⁹ Defienden la necesidad de concurrencia de responsabilidad en el ámbito disciplinario CASTILLO BLANCO, F. A. *Función pública...* cit., págs. 340-341, GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen...* cit., págs. 104-105 y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 228-380 (que recalca sin embargo su menor importancia respecto de otros sectores del derecho administrativo sancionador).

⁴⁵⁰ Así también lo entiende la jurisprudencia, como puede verse en la [STS de 25 de septiembre de 2006](#).

La alusión a este principio en el ámbito policial no es exclusiva de estas normas, pudiendo comprobarse cómo la LORPPN, en su artículo 11, hace también referencia a la responsabilidad de los policías nacionales.

Pese a ello, no cabe sino concluir que este principio goza de una importancia mucho menor que su equivalente en el ámbito penal, incluso teniendo en cuenta la exigencia actual de dolo o culpa o la relativamente reciente desaparición de la cláusula de comisión de hechos por responsables “a título de mera inobservancia” del art. 130.1 LRJAPPAC, a la que aludía Nieto García como una forma mediante la cual preservar la responsabilidad objetiva⁴⁵¹.

VIII.2.- CAUSAS DE EXCLUSIÓN Y ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD

En este estado de las cosas, procede analizar las consecuencias de no haberse alcanzado la plenitud de las facetas volitiva o cognitiva de la responsabilidad, ya que, como señaló Jakobs (1992):

“Sólo puede cumplir determinada orden quien tiene la voluntad de acatar tales órdenes, es capaz de reconocer que esa orden se dirige a él y puede conocer que es lo que hay que hacer para cumplir la orden”⁴⁵².

A la hora de realizar este estudio es particularmente importante recordar que en el derecho disciplinario, al contrario de lo que ocurre en el penal, los tipos suelen prever conductas imprudentes, de tal manera que si la concurrencia de alguna circunstancia excluye el dolo, sigue siendo posible la comisión de la falta mediando imprudencia.

Han de estudiarse, por tanto, las causas de exclusión de la responsabilidad; siguiendo a Ayala Muñoz *et al.* (2013), que las han clasificado en el ámbito penal como: “a) aquellas que excluyen el nexo causal del sujeto con la acción típica, es decir,

⁴⁵¹ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., págs. 348 y 349. También CASINO RUBIO, M. *La potestad...* cit., pág. 6; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario del personal funcionario al servicio de las administraciones públicas de Castilla-La Mancha*, en *RJCLM* nº 50 (2011), págs. 424 y 425, y NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. *Derecho administrativo...* cit., pág. 163.

⁴⁵² JAKOBS, G. *El principio...* cit., págs. 1053-1054.

caso fortuito y fuerza mayor, b) aquellas que impiden que concorra imputabilidad, que son: las alteraciones en la percepción y la menor edad, y c) aquellas que afectan al nexo psicológico entre el sujeto y la acción, es decir, que excluyen la culpabilidad⁴⁵³”, a las que deben añadirse las causas de justificación.

Estas causas de exención de la responsabilidad administrativa no pueden aplicarse en bloque al derecho disciplinario, sino que han de estudiarse en detalle con el fin de comprobar si pueden emplearse, y en qué medida.

Como norma general, su prueba corresponde a quien las alega, como señalan las [SSTS de 23 de enero de 1998](#) y [de 4 de marzo de 2004](#):

“A fin de evitarse la sanción pese a que la presunción de inocencia haya conseguido ser desvirtuada, corresponderá al administrado la carga de acreditar aquellos elementos de descargo que, por no haber sido apreciados de oficio, conlleven una declaración de no exigencia de responsabilidad administrativa⁴⁵⁴”.

VIII.2.1.- Circunstancias que excluyen el nexo causal del sujeto con la acción típica

El art. 1105 CC establece que *“fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables”*, en clara indicación a los casos fortuitos y de fuerza mayor. De haberse perfeccionado una conducta prevista en la LORDCNP a consecuencia de una de estas circunstancias, *“podría no considerarse antijurídica si se hubiera actuado con la diligencia exigible en aquel caso y*

⁴⁵³ AYALA MUÑOZ, N., PERAL DÍEZ, C. y GONZÁLEZ TOBARRA, P. El principio de responsabilidad, en *Manual de derecho administrativo sancionador I* (coord. HERRANZ VEGA, M.), en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2013), pág. 179.

⁴⁵⁴ También GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 447 y 484; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., págs. 195-197; y REBOLLO PUIG, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. e IZQUIERDO CARRASCO, M. *Derecho administrativo sancionador*, en *REDA* nº 176 (2016), págs. 14-15.

*aun así no se hubiera podido evitar, al no concurrir el elemento subjetivo de la culpa o el dolo exigible en algún grado en todo ilícito*⁴⁵⁵.

En derecho disciplinario, la diferencia entre ambos conceptos resulta intrascendente, pues para que haya responsabilidad, debe concurrir tanto previsibilidad como evitabilidad⁴⁵⁶; si bien en caso de fuerza mayor podría darse incluso el caso de que quedara excluida la acción. La [STS de 5 de noviembre de 1998](#) denegó la concurrencia de dichas circunstancias, y en la [SAN de 7 de marzo de 2005](#) se indica, asimismo, que la carga de su prueba corresponde a quien las alega.

Obviamente, de concurrir una de estas circunstancias, no podría existir responsabilidad disciplinaria⁴⁵⁷.

VIII.2.2.- Causas que impiden que concurra la imputabilidad

Siguiendo a Muñoz Conde y García Arán (2010), *“la culpabilidad se basa en que el autor de la infracción penal, del hecho típico y antijurídico, tenga las facultades psíquicas y físicas mínimas requeridas para poder ser motivado en sus actos por los mandatos normativos*⁴⁵⁸”, conformando tales aptitudes mínimas la imputabilidad.

En el ámbito del derecho disciplinario policial, las causas que impiden la imputabilidad son muy reducidas, resultando imposible la concurrencia de la minoría de edad, y siendo de difícil aplicación las alteraciones en la percepción y el miedo insuperable. Sin embargo, sigue existiendo la posibilidad de que concurra una situación en que se pierda la capacidad de reconocer el carácter antijurídico de la conducta.

⁴⁵⁵ DE PALMA DEL TESO, A. Principio de culpabilidad: causas de exclusión y atenuación, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), pág. 700.

⁴⁵⁶ AYALA MUÑOZ, N., PERAL DÍEZ, C. y GONZÁLEZ TOBARRA, P. El principio de responsabilidad... cit., pág. 181.

⁴⁵⁷ QUEREDA TAPIA, A. *et alt. Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios*, en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2018), pág. 44.

⁴⁵⁸ MUÑOZ CONDE, F. y GARCÍA ARÁN, M. *Derecho penal... cit.*, pág. 361.

En cuanto a las alteraciones en la percepción, pueden producirse por distintos medios, tales como la enfermedad mental, la intoxicación debida al consumo de sustancias que puedan provocar tales efectos, siempre que tal intoxicación no haya sido buscada con el fin de cometer la infracción; o por el síndrome de abstinencia provocado por la dependencia de dichas sustancias (art. 20.2 CP). En tales casos, la persona encargada de la instrucción debe analizar si existía, en el momento de cometerse la infracción, capacidad de comprender el significado antijurídico de la conducta⁴⁵⁹, solicitando un informe al efecto.

Estas causas han sido aceptadas por la jurisprudencia, como se puede apreciar en sentencias como la [STSJ Cataluña \(Barcelona\), de 30 de junio de 1998](#), ante un caso de paranoia con ideas delirantes de persecución, o la [STS de 28 de enero de 2008](#), en la que no se tuvo al recurrente como responsable a efectos disciplinarios. Por otra parte, la [STS de 23 de febrero de 2005](#) consideró que la alteración no era suficiente como para que existiera inimputabilidad, pero sí a fin de ser tenida en cuenta a la hora de graduar la sanción.

En todo caso habrá de estarse a la gravedad de la alteración de la percepción, con el fin de dilucidar si cabe, o no, esta causa de exclusión de la responsabilidad⁴⁶⁰.

VIII.2.3.- Circunstancias que excluyen la responsabilidad y el error

En este caso, se trata de causas que impiden que al sujeto se le pueda exigir un comportamiento diferente al previsto como sancionable⁴⁶¹, entre las que se encuentran el estado de necesidad entre bienes de igual valor, el miedo insuperable y el error (que, a fin de simplificar la exposición, se tratará aquí en bloque).

Respecto al estado de necesidad entre bienes de igual valor y al miedo insuperable, su aplicación debe ser restrictiva, debido a la desproporción entre los

⁴⁵⁹ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 187-188.

⁴⁶⁰ AYALA MUÑOZ, N., PERAL DÍEZ, C. y GONZÁLEZ TOBARRA, P. *El principio de responsabilidad...* cit., pág. 184; y QUEREDA TAPIA, A. *et alt. Manual práctico...* cit., pág. 44.

⁴⁶¹ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 457.

bienes jurídicos protegidos, al ser el fin último del derecho disciplinario la protección del interés general (art. 103.1 CE) y por la obligación de sacrificio que conlleva la condición de policía nacional⁴⁶².

También en el caso específico de integrantes de instituciones policiales, parece que ha de descartarse la posibilidad del miedo insuperable, dado que la LOFFCCS establece en el artículo 5.2.c que *“en el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable”*, habiendo sido dotados de instrumentos de defensa, adecuados para repeler agresiones o para afrontar situaciones particularmente complicadas. Sin embargo, habrán de tenerse en cuenta las circunstancias en que la formación básica y los medios convencionales no sean suficientes como para afrontar una situación inesperada, como ocurriría en el caso de que se encontrara con un artefacto explosivo alguien que no tuviera conocimientos sobre cómo desactivarlo.

Por otra parte, el error, siguiendo a Gallardo Castillo (2008) *“es la falsa representación o la suposición equivocada de la realidad, lo que puede recaer tanto en los elementos normativos del tipo (...) como en los de la antijuridicidad del hecho o de los que componen las causas de justificación”*⁴⁶³ y, aunque tampoco se encuentre previsto en la LRJSP, la posibilidad de su aplicación al derecho administrativo sancionador ha sido aceptada por la [STC 76/1990, de 26 de abril](#).

Y no puede ser de otra manera, dado que el derecho administrativo sancionador no alberga la posibilidad de responsabilidad objetiva, por lo que las circunstancias que excluyan la concurrencia de este elemento subjetivo impedirán la reacción de este sector del ordenamiento jurídico⁴⁶⁴.

Sin embargo, y aunque no se pueda apreciar dolo en un conducta en la que medie error, ha de aclararse si cabe la culpa, dependiendo de si fuera vencible o invencible, y de si concurriese un error de tipo o de prohibición. Por otra parte,

⁴⁶² [ATS de 18 de diciembre de 2001](#), que establece esta obligación como uno de los casos en los que no cabe alegar el estado de necesidad como eximente.

⁴⁶³ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 172.

⁴⁶⁴ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 159-161.

debe recaer sobre un elemento esencial de la infracción, nunca accidental⁴⁶⁵. Es irrelevante, desde luego, que el error recaiga sobre la gravedad del comportamiento, ya que en ese caso la conducta sigue siendo antijurídica⁴⁶⁶.

De Palma del Teso (1996) ha definido el error de tipo como el que: “*supone el desconocimiento de alguno de los elementos, descriptivos o normativos, de la situación descrita por la norma que tipifica la infracción*”, y el de prohibición como el cometido por quien no “*sepa o pueda saber que aquella conducta está tipificada como infracción*”⁴⁶⁷, y también han sido delimitados por la [STS de 29 de junio de 1998](#).

El criterio para que un error sea vencible o invencible ha de ponerse en relación con la profundidad de los conocimientos jurídicos y técnicos de quien lo alegue⁴⁶⁸, y es respaldado por numerosas sentencias como las [SSTS de 17 de diciembre de 1997](#), [2 de marzo de 1999](#) o de [20 de diciembre de 2005](#).

La diferencia entre las consecuencias de sufrir error vencible o invencible es notoria, ya que el error invencible excluye la responsabilidad⁴⁶⁹; mientras que el error vencible conlleva que únicamente pueda apreciarse culpa en la comisión⁴⁷⁰. De forma didáctica, la [STSJ Madrid, de 24 de febrero de 2016](#), explicó respecto del error invencible que “*para que el error sobre la antijuricidad de la acción u omisión constitutivas de la infracción administrativa pueda excluir toda responsabilidad, no basta con la creencia errónea de estar obrando lícitamente*”.

⁴⁶⁵ AYALA MUÑOZ, N., PERAL DÍEZ, C. y GONZÁLEZ TOBARRA, P. El principio de responsabilidad... cit., pág. 187.

⁴⁶⁶ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 185.

⁴⁶⁷ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 157-158.

⁴⁶⁸ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 191.

⁴⁶⁹ Art. 14 CP, también GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 468-469.

⁴⁷⁰ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 159-160; y QUEREDA TAPIA, A. *et alt. Manual práctico...* cit., pág. 44. Pese a que el art. 14.3 CP dispone una atenuación de la sanción, existe una presunción *iuris et de iure* de conocimiento de la normativa estatutaria por parte del personal sujeto a ella, y su desconocimiento por algún motivo únicamente tildaría su comportamiento de imprudente, al no haber suplido rápidamente esa carencia. [Ver nota 471](#).

Por tanto, y aunque sigue siendo posible sancionar infracciones disciplinarias al poder cometerse generalmente mediando tanto dolo como culpa, la única consecuencia del error vencible se manifestaría a la hora de graduar la sanción, en aplicación del principio de proporcionalidad, ya sea como atenuante⁴⁷¹ (criterio defendido por la [SAN de 20 de abril de 2005](#)) o al menos sin posibilidad de agravarla. Sin embargo, sí que será relevante en aquellas infracciones en las que el dolo sea un elemento integrante del tipo, como la 8.w LORDCNP “*La falta de colaboración manifiesta con otros miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad...*”, de tal manera que supondría la falta del elemento subjetivo de la infracción⁴⁷².

El error de tipo (que también ha sido denominado error de hecho) implica que el autor no ha llegado a hacerse una representación correcta de las circunstancias del hecho, lo que impide apreciar dolo en la conducta; y únicamente podría apreciarse culpa en caso de error vencible, como ya se ha comentado.

Sin embargo, el error de prohibición (o de derecho) implica la convicción de que el comportamiento no es contrario a la norma, ya sea por ignorancia de la misma existencia (o vigencia) de la norma o por considerar que no es aplicable al caso concreto⁴⁷³; resultando de muy difícil aplicación a los policías nacionales, dada la formación estatutaria recibida, la facilidad de acceso a la normativa y por estar relacionada directamente con sus funciones⁴⁷⁴; salvo en caso de reincorporaciones después de largas temporadas en situaciones administrativas

⁴⁷¹ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 120.

⁴⁷² DE PALMA DEL TESO, A. *Principio de culpabilidad: causas...*, pág. 687.

⁴⁷³ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 356.

⁴⁷⁴ AYALA MUÑOZ, N., PERAL DÍEZ, C. y GONZÁLEZ TOBARRA, P. *El principio de responsabilidad...* cit., pág. 189; CUETO PÉREZ, M. *Los principios...* cit., pág. 109; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 191; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 466; NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 358; y QUEREDA TAPIA, A. *et alt. Manual práctico...* cit., pág. 44. También las [STC 129/2006 de 24 de abril y STS de 20 de diciembre de 2005](#). En contra, DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 172-175, tanto por el volumen actual de la normativa existente como por la dificultad de conocer hasta el último detalle de la actividad profesional.

diferentes al servicio activo (descritas en el capítulo I LORPPN), y únicamente durante un breve periodo de tiempo.

Sí es posible el error de prohibición en el caso de interpretaciones razonables del precepto⁴⁷⁵, aunque sólo en aquellos casos en que la Administración no ha aclarado el sentido de la norma⁴⁷⁶; un supuesto más común en el ámbito tributario, pero cuya presencia es aplicable también al disciplinario, como aclara la [STS de 3 de octubre de 1998](#): *“la exoneración no puede fundarse en la mera alegación de la dificultad de una norma, sino en la constatación objetiva de que la dificultad existe, derivada de que la norma admite diversas interpretaciones y todas ellas razonables”*.

Es más problemático el error de prohibición causado por la tolerancia de la Administración, que se puede presentar en casos en los que ciertas conductas no son corregidas en tiempo, quizá con la esperanza de que se solucionen por sí mismas, o para evitar enfrentamientos dentro de la plantilla; hasta ocasionar que el interesado tenga el convencimiento de estar obrando de forma justa. Esta dejadez o permisividad es contraria a la prohibición de tolerar las conductas o encubrir a sus autores, prevista en el art. 5 LORDCNP; y en unión a la falta de obligación de conocer la conducta a desempeñar en casos en los que no había implicadas relaciones de especial sujeción, puede llevar a casos en que concurra este error, como se apreció en la [STS de 23 de febrero de 2000](#), ya que *“sería absurdo sancionar una conducta que la propia Administración sancionadora aconsejaba”*.

VIII.2.4.- Causas de justificación

A fin de producirse una infracción disciplinaria, debe tener lugar una acción u omisión, dolosa o culposa, y que no concurra causa de justificación alguna⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ AYALA MUÑOZ, N., PERAL DÍEZ, C. y GONZÁLEZ TOBARRA, P. El principio de responsabilidad... cit., pág. 193; y DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 168-169.

⁴⁷⁶ REBOLLO PUIG, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. e IZQUIERDO CARRASCO, M. Derecho... cit., págs. 6-7.

⁴⁷⁷ CANO CAMPOS, T. Potestad sancionadora... cit., pág. 1909.

Estas circunstancias excluyen la antijuridicidad del hecho⁴⁷⁸, y consisten en la legítima defensa, el estado de necesidad, el ejercicio de un derecho y el cumplimiento de un deber (arts. 20.4, .5 y .7 CP), aunque esta relación no debe considerarse cerrada. Estas circunstancias “*llevan implícito un precepto permisivo, que interfiere las normas de carácter general (...), dando lugar a que las conductas prohibidas o la no realización de la conducta ordenada, en los delitos de omisión sea lícita*”⁴⁷⁹; de manera que la puesta en peligro o la lesión del bien jurídico protegido resulta justificada.

En general, han de ser aplicadas con reservas las denominadas causas de justificación al derecho disciplinario, ya que la LORDCNP ha de cumplir, como se viene repitiendo, su fin último de protección de los intereses generales; lo cual implica que no pueda excluirse su aplicación según sea la particular situación que se pueda encontrar el obligado por la norma: su interés no es tutelar otros intereses en conflicto que puedan resultar vulnerados⁴⁸⁰, en esa tensión entre los intereses públicos y los propios de los particulares de la que Nieto García (2012) se hace eco desde hace años⁴⁸¹.

En algunos casos, sin embargo, se ha aceptado la existencia de estas circunstancias, particularmente en el caso del ejercicio de un derecho, como la libertad sindical, como puede apreciarse en la [STC 81/1983, de 10 de octubre](#). La [STSJ de Madrid, de 11 de julio de 2017](#), describe los límites de los derechos a la sindicación y de expresión.

Respecto del cumplimiento de un deber, se pueden encontrar referencias en la [STS de 28 de febrero de 2007](#) y la [STSJ de Madrid, de 13 de mayo de 2019](#), si

⁴⁷⁸ DE PALMA DEL TESO, A. Principio de culpabilidad: causas... cit., pág. 696; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 419; y MIR PUIG, S. *Derecho penal...* cit., pág. 696.

⁴⁷⁹ CEREZO MIR, J. Curso de derecho penal español, parte general, II, en Madrid: Tecnos (1998), pág. 189.

⁴⁸⁰ AYALA MUÑOZ, N., PERAL DÍEZ, C. y GONZÁLEZ TOBARRA, P. El principio de responsabilidad... cit., pág. 180. En contra, considerando que deben ser empleadas sin restricciones, de forma análoga al derecho penal, GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 423.

⁴⁸¹ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., págs. 324 y 325.

bien resulta difícil encontrarse ante una causa de justificación como ésta, en caso de obediencia de unas órdenes de un superior jerárquico, dada la previsión del art. 9.c LORPPN: *“obedecer y ejecutar las órdenes que reciban de las autoridades o mandos de quienes dependan, siempre que no constituyan un ilícito penal o fueran manifiestamente contrarias al ordenamiento jurídico”*, del art. 5.1.d LOFFCCS: *“...en ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes”* y del art. 18.3 CECNP: *“cada policía debe ser personalmente responsable de sus actos, de sus omisiones y, en su caso, de las órdenes dadas a sus subordinados. No incurrirá en responsabilidad el policía que incumpla una orden cuyo contenido sea ilegal”*.

En cuanto al estado de necesidad, sus requisitos se encuentran desarrollados en el artículo 20.5 CP: el mal causado no ha de ser mayor del que se trata de evitar, la situación de necesidad no ha de ser provocada por el sujeto, ni tampoco ha de tener éste obligación de sacrificarse, por su oficio o cargo. Pues bien, teniendo en cuenta el fin de protección del interés general del derecho disciplinario y el deber de sacrificio al que, generalmente, se encuentran sujetos los policías nacionales, cuesta imaginar una situación en que pudiera admitirse tal estado de necesidad.

VIII.3.- OTROS RESPONSABLES NO AUTORES

Como acaba de estudiarse, existe la posibilidad de que los autores no sean los responsables de una infracción disciplinaria. Sin embargo, también está prevista la posibilidad inversa: ser responsable no por haber conformado la acción descrita en el tipo, sino por previsión de la ley.

Así lo establece el artículo 5 LORDCNP: *“incurrirán en la misma responsabilidad que los autores de una falta los que induzcan a su comisión. Asimismo, incurrirán en falta de inferior grado los que encubrieran la comisión de una falta muy grave o grave, y los superiores que la toleren. Se entenderá por encubrimiento no dar cuenta al superior jerárquico competente, de forma inmediata, de los hechos constitutivos de falta muy grave o grave de los que se tenga conocimiento”*, en consonancia con el 28.4 LRJSP: *“las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de*

infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación”.

En realidad, la LORDCNP no ha realizado otra tipificación para el personal descrito en su art. 5, sino que ha extendido la responsabilidad de los infractores. Así hay dos tipos de autores: los materiales, que ejecutan la conducta, y los jurídicos, a los que se les imputa legalmente su comisión⁴⁸². Pese a que no está específicamente previsto, las conductas de los inductores, de los encubridores y de los superiores que toleren las infracciones disciplinarias han de ser necesariamente dolosas⁴⁸³.

Esta figura contribuye a diluir la responsabilidad disciplinaria, reduciendo la capacidad preventiva de este sector del derecho, ya que los autores de las infracciones saben que la responsabilidad de sus acciones puede recaer sobre otros⁴⁸⁴. Además, en el caso de los superiores que las hayan tolerado, puede darse que el miedo sobre una posible sanción por no haber tomado medidas contra la conducta de un subordinado acabe con la falta total de persecución de ésta.

⁴⁸² NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 426 y QUINTANA LÓPEZ, La potestad... cit., págs. 333-334. En sentido contrario se manifiesta LAGUNA DE PAZ, J. C. El principio... cit., pág. 42, al afirmar que se trata de una infracción diferente, consistente en evitar la comisión del ilícito.

⁴⁸³ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 84.

⁴⁸⁴ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., págs. 89-91.

IX – EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

CAPÍTULO IX.- EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Cuando nos referimos a la proporcionalidad lo hacemos a una valoración sobre la licitud de las medidas que puedan limitar libertades o, en palabras de Barnés Vázquez (1998), estimar si un sacrificio:

“Resulta a priori absolutamente inútil para satisfacer el fin que dice perseguir; innecesario, por existir a todas luces otras alternativas más moderadas, susceptibles de alcanzar ese objetivo con igual grado de eficacia; o desproporcionado en sentido estricto, por generar patentemente más perjuicios que beneficios en el conjunto de bienes, derechos e intereses en juego⁴⁸⁵”.

Son los mismos elementos señalados por Perelló Domenech (1997): la idoneidad (que la restricción de un derecho sea adecuada para la consecución del fin buscado), la necesidad (que la intervención de la Administración no pueda ser suplica por otra medida menos lesiva) y la proporcionalidad en sentido estricto (los beneficios de la restricción han de ser mayores que los perjuicios causados por la medida)⁴⁸⁶. También la LRJSP los alude en su art. 29.3: idoneidad y necesidad de la sanción, y adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de infracción.

El concepto de proporcionalidad ha sido desarrollado también por el TS, en sentencias como la de [15 de diciembre de 2003](#), que establece que para identificar su presencia han de darse los parámetros de *“idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar”*, y en el ámbito específico del derecho administrativo sancionador también por otras como las [SSTS de 20 de septiembre de 2001](#) o [de 3 de diciembre de 2008](#). En particular, la [STS de 23 de abril de 2007](#) señala que:

⁴⁸⁵ BARNÉS VÁZQUEZ, J. El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar, en *Cuadernos de derecho público* nº 5 (1998), pág. 16.

⁴⁸⁶ PERELLÓ DOMENECH, I. El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional, en *RJPD* nº 28 (1997), pág. 70.

“El principio de proporcionalidad de las sanciones requiere que la discrecionalidad que se otorga a la Administración sancionadora para su concreta aplicación se desarrolle ponderando y sopesando correctamente las específicas circunstancias del caso en cuestión, a fin de lograr la debida y necesaria adecuación entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, de suerte que toda sanción debe determinarse en congruencia directa con la entidad de la infracción cometida y las particularidades fácticas y objetivas del supuesto sancionado”.

Conforme a estas definiciones, en el ámbito disciplinario este principio busca que la intervención de la administración pública ante una falta sea lo más ajustada posible⁴⁸⁷, sin perder por ello la adecuación al fin perseguido⁴⁸⁸, velando por el estricto cumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios (policías, en este caso)⁴⁸⁹; o, en palabras de López González (1998), que sea *“la medida más idónea o adecuada y de menor restricción posible, de entre los varios instrumentos adecuados para obtener el fin de interés general señalado por la norma”*⁴⁹⁰.

Como otros principios ya comentados, la proporcionalidad no encuentra reconocimiento expreso en la Constitución, como recalca la [STC 6/1988, de 21 de enero](#), pese a existir algún argumento en contra, como la [STC 65/1986, de 22 de mayo](#), que considera como sustento otros preceptos constitucionales, como *“los que constituyen a España como Estado de Derecho y proclaman la justicia como valor superior de su ordenamiento jurídico (art. 1) y el que establece que la dignidad de la persona humana y los derechos que le son inherentes son fundamento del orden político y de la paz social (art. 10) podrían invocarse como argumentos a favor de que nuestra Constitución consagre esa idea de proporcionalidad de la pena”*. Por otra parte, la [STC 219/1989, de 21 de diciembre](#), lo hace dimanar del art. 25.1 CE, por su íntima relación con el principio de legalidad.

⁴⁸⁷ ANDRÉS PÉREZ, M. R. El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador, en Barcelona: Bosch (2008), págs. 13-14; y CARLÓN RUIZ, M. Principio de proporcionalidad, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), pág. 741.

⁴⁸⁸ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados... cit.*, pág. 72.

⁴⁸⁹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios... cit.*, pág. 93.

⁴⁹⁰ LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. El principio de culpabilidad en derecho administrativo, en *Cuadernos de derecho público* nº 5 (1998), págs. 143-144.

Pese a no haber sido explícitamente reconocida en nuestra Carta Magna, sí encuentra cabida en otros textos, como la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea⁴⁹¹, cuyo artículo 49.2 establece, en el ámbito penal: “*la intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción*” o el mismo Tratado de la Unión Europea⁴⁹², que dispone en su artículo 5.4: “*en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*”.

De esta manera, no constituye un derecho fundamental⁴⁹³, sino uno de los principios generales del derecho⁴⁹⁴ y, como tal, no es exclusivo del derecho administrativo, sino que su ámbito alcanza a todo el ordenamiento jurídico⁴⁹⁵; y sus efectos no tienen lugar únicamente en el momento de aplicación de la norma, sino también en el de su creación e interpretación. Obviamente, la importancia de la proporcionalidad es mayor en aquellos sectores del ordenamiento jurídico capaces de restringir los derechos de las personas⁴⁹⁶.

Por tanto, como señala la [STC 55/1996, de 28 de marzo](#), “*el principio de proporcionalidad no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de*

⁴⁹¹ Unión Europea. Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, en DOCE de 7 de junio de 2016, nº C 202.

⁴⁹² Unión Europea. Tratado de la Unión Europea, en DOCE de 7 de junio de 2016, nº C 202.

⁴⁹³ [STC 65/1986, de 22 de mayo](#). También PÉREZ MARTÍNEZ, D. El principio de proporcionalidad, en *Manual de derecho administrativo sancionador I* (coord. HERRANZ VEGA, M.), en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2013), pág. 266. En contra GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen I...* cit., pág. 194.

⁴⁹⁴ DE LA TORRE MARTÍNEZ, L. y RUIZ RUIZ, R. El principio de proporcionalidad como principio general de derecho administrativo, en *RGDA*, nº 27 (2011), pág. 24.

⁴⁹⁵ BARNÉS VÁZQUEZ, J. Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario, en *RAP* nº 135 (1994), pág. 499; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 71.

⁴⁹⁶ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., págs. 162-163.

constitucionalidad autónomo cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales". Por este motivo, continúa argumentando la sentencia:

"Desde la perspectiva del control de constitucionalidad que nos es propio, no puede invocarse de forma autónoma y aislada el principio de proporcionalidad, ni cabe analizar en abstracto si una actuación de un poder público resulta desproporcionada o no. Si se aduce la existencia de desproporción, debe alegarse primero y enjuiciarse después en qué medida ésta afecta al contenido de los preceptos constitucionales invocados: sólo cuando la desproporción suponga vulneración de estos preceptos cabrá declarar la inconstitucionalidad".

Por su parte, señala Nieto García (2012) que este principio *"opera en dos rangos: en el normativo, de tal manera que las disposiciones generales han de cuidarse de que las sanciones que asignen a las infracciones sean proporcionales a éstas; y en el de aplicación, de tal manera que las sanciones singulares que se impongan sean igualmente proporcionales a las infracciones concretas imputadas"*⁴⁹⁷.

Así, en el plano normativo, y en íntima relación con el principio de legalidad, encontramos que las infracciones y sanciones disciplinarias han sido clasificadas en la tradicional forma tripartita⁴⁹⁸, como se puede comprobar en los artículos 6 al 10 LORDCNP⁴⁹⁹. Esta clasificación afecta a diversas facetas de esta normativa, como es el caso de la prescripción, tipos de procedimiento o competencia sancionadora, como ya se verá; pero en lo que atañe a la proporcionalidad, lleva aneja que cada grado de clasificación de las infracciones (muy graves, graves o leves) lleve aparejadas ciertas sanciones, que a su vez suelen ser susceptibles de graduación en su intensidad⁵⁰⁰.

Es el caso, por ejemplo, de las infracciones muy graves descritas en el art. 7 LORDCNP, cuyas posibles sanciones están previstas en el art. 10.1 de la misma norma: separación del servicio, suspensión de funciones o traslado forzoso, de las

⁴⁹⁷ NIETO GARCÍA, A. *Derecho... cit.*, pág. 515.

⁴⁹⁸ CARLÓN RUIZ, M. *Principio de... cit.*, pág. 741.

⁴⁹⁹ En concreto, el art. 6 LORDCNP establece que *"las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los miembros del Cuerpo Nacional de Policía podrán ser muy graves, graves o leves"*.

⁵⁰⁰ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios... cit.*, págs. 247-248.

cuales la suspensión de funciones puede aplicarse en el rango existente entre tres meses y un día a seis años y el traslado forzoso puede prolongarse desde un año hasta tres.

Como se puede ver, a la hora de discernir la gravedad de la infracción es protagonista el principio de tipicidad, conforme a las descripciones de los artículos 7, 8 y 9 LORDCNP, con la excepción de las 8.z quáter y 9.n, *“aquellas acciones u omisiones tipificadas como faltas muy graves que, de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 12, merezcan la calificación de graves, y sin que estas a su vez puedan ser calificadas como faltas leves”* y *“aquellas acciones u omisiones tipificadas como faltas graves que, de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 12, merezcan la calificación de leves”*, respectivamente⁵⁰¹.

De modo que el momento en que este principio se manifiesta con particular intensidad es a la hora de graduar la sanción adecuada para la conducta cometida⁵⁰², el denominado plano de aplicación. Esta graduación conlleva el uso de unos criterios para realizar un cálculo ajustado de la sanción correcta⁵⁰³, permitiendo a un tiempo la reducción de la discrecionalidad y el posterior control judicial de las medidas acordadas⁵⁰⁴. La [STS de 25 de septiembre de 2003](#) describe gráficamente este proceso, ya que:

⁵⁰¹ Incorporadas a la LORDCNP mediante la disposición final segunda de la LORPPN.

⁵⁰² MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 246.

⁵⁰³ CANO CAMPOS, T. *Potestad sancionadora...* cit., pág. 1908; y CARLÓN RUIZ, M. *Principio de...* cit., pág. 745.

⁵⁰⁴ [STC 113/2002, de 9 de mayo](#), que los define como unos *“criterios perfectamente definidos y objetivados que condicionan normativamente la actuación de la Administración y que permiten la revisión jurisdiccional de la decisión que, en cada caso, hubiese alcanzado”* y [STS de 6 de octubre de 2003](#), que afirma que *“desde luego, resulta posible en sede jurisdiccional no sólo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino su modificación o reducción”*. También BARNÉS VÁZQUEZ, J. *El principio...* cit., págs. 22-23; CARLÓN RUIZ, M. *Principio de...* cit., pág. 747; CLIMENT BARBERÁ, J. *Función pública: régimen disciplinario...* cit., pág. 1274; DE LA TORRE MARTÍNEZ, L. y RUIZ RUIZ, R. *El principio...* cit., pág. 1; QUEREDA TAPIA, A. *et alt. Manual práctico...* cit., pág. 46; y SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. *El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local*, en *RAP* nº 162 (2003), pág. 145.

“Cuando para una determinada infracción haya legalmente previsto un elenco de sanciones, la imposición de una más grave o elevada de la establecida con carácter general con el carácter de mínima deberá ser claramente motivada mediante la consignación de las específicas razones o circunstancias en que se funda la superior malicia o desidia que se tienen en cuenta para elegir ese mayor castigo”.

Pese a que resulta pacífico que corresponde al operador jurídico competente determinar la sanción⁵⁰⁵, existe polémica respecto del margen de discrecionalidad del que debe disponer la Administración a la hora de imponerla. Así, se pueden encontrar criterios como los de las [SSTS de 3 de abril de 1990](#), o [de 24 de mayo de 2004](#), ésta última en particular recalando que *“el mencionado principio de proporcionalidad o de la individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho, hacen de la determinación de la sanción una actividad reglada”*.

Por lo general se ha aceptado que no se trata de una actividad absolutamente reglada, sino que existe un margen de apreciación a disposición del operador jurídico, con el fin de convertir cada sanción en una decisión singular⁵⁰⁶. En este estado sentido se ha manifestado la [STC 207/1990, de 17 de diciembre](#), al afirmar que:

“Se sigue la necesidad, no sólo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas, una correspondencia que, como bien se comprende, puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella”.

También concuerda con este criterio la [STC 113/2002, de 9 de mayo](#), que hace referencia a *“la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los*

⁵⁰⁵ [STC 98/1989, de 1 de junio](#) y [STSJ Madrid, de 11 de septiembre de 2015](#).

⁵⁰⁶ CASTILLO BLANCO, F. A. e ILDEFONSO HUERTAS, R. M. La renovación... cit., pág. 44; JUNCEDA MORENO, J. Los principios de proporcionalidad y prescriptibilidad sancionadoras, en *DA* nº 280-281 (2008), pág. 124; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 253; y NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 520.

órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta”. Como recuerda Gallardo Castillo (2008), esta discrecionalidad por parte del órgano sancionador resulta evidente, debido al uso de los criterios de graduación de las sanciones:

“Porque la enunciación de los mismos no es exclusiva ni excluyente (...), por la posibilidad de graduar la sanción –con posibilidad de elegir entre los distintos grados dentro de la escala de leve, grave o muy grave- en su nivel máximo, medio o mínimo (...); y si no discrecionalidad sí, al menos, cierto margen de libertad que le viene concedido de la mano de los conceptos jurídicos indeterminados con los que construye los aludidos criterios y de los que nada se precisa⁵⁰⁷”.

Y, sin embargo, estos márgenes no han de ser tales que se alejen de una sanción ajustada, de forma que *“conductas iguales o equiparables, con el mismo grado de responsabilidad, deben recibir igual sanción⁵⁰⁸”*. Para asegurar una correspondencia adecuada entre la conducta cometida y la sanción impuesta, la jurisdicción contencioso-administrativa tiene la potestad para reducir ésta última, incluso aunque no se hubiera solicitado de forma expresa, según aclara la [STS de 31 de diciembre de 2002](#).

Probablemente, la mejor forma de discriminar el uso correcto de las técnicas establecidas para aplicar de forma ajustada el régimen disciplinario sea un juicio de valor en el que, en abstracto, se busque averiguar si se ha alcanzado *“un equilibrio adecuado entre las exigencias de eficacia administrativa y las garantías de los funcionarios⁵⁰⁹”* o, en palabras de Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez (2016), que respete los:

“Requisitos intrínsecos de idoneidad (...), es decir, la medida sancionadora o restrictiva de derechos ha de mostrarse capaz de conseguir los fines perseguidos con su adopción, necesidad (...), es decir, la adopción de la medida ha de ser necesaria para alcanzar sus objetivos, sin que sea posible lograr éstos mediante la utilización de otras medidas menos gravosas, y proporcionalidad en sentido estricto (...), es decir,

⁵⁰⁷ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., págs. 220-221.

⁵⁰⁸ [STS de 20 de marzo de 2006](#). También CARLÓN RUIZ, M. Principio de... cit., pág. 746.

⁵⁰⁹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 260.

*la adecuación entre la entidad de la medida sancionatoria y la magnitud o dañosidad del comportamiento infractor*⁵¹⁰.

De forma paralela al empleo de los mencionados criterios, han de tenerse en cuenta unas normas que son comunes no sólo al derecho disciplinario, sino a todo el administrativo sancionador:

- Prohibición de penas privativas de libertad, dispuesta en el art. 25.3 CE: *“la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”* y recalcada de forma innecesaria en el art. 29.1 LRJSP. De esta manera, como afirma Pérez Martínez (2013), *“nos encontramos ante un verdadero monopolio jurisdiccional en cuanto a la imposición de sanciones privativas de libertad*⁵¹¹.

- No puede resultar más beneficiosa la comisión de las infracciones que el cumplimiento de las sanciones establecidas; pues la desproporción por su escasez pueden causar el indeseado resultado de incentivar las conductas tipificadas⁵¹², como dispone el art. 29.2 LRJSP y desarrolla la jurisprudencia en, por todas, la [STS de 4 de noviembre de 2011](#).

- La realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, será constitutiva de una única sanción; la cual ha

⁵¹⁰ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 200. También MUÑOZ MACHADO, S. Proporcionalidad (principio de), en *Diccionario de derecho administrativo II* (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 2005.

⁵¹¹ PÉREZ MARTÍNEZ, D. *El principio de...* cit., págs. 268-269.

⁵¹² ANDRÉS PÉREZ, M. R. *El principio...* cit., pág. 21; JUNCEDA MORENO, J. *Los principios...* cit., pág. 127; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 258 y *La determinación de las sanciones administrativas. Normas establecidas en la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y en la ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público*, en *REDA* nº 195 (2018), pág. 10; NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. *Derecho administrativo...* cit., pág. 167; PARADA VÁZQUEZ, J. R. *Derecho administrativo II...* cit., págs. 486-487; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II...* cit., pág. 354.

de entenderse agravada por entender de una multiplicidad de infracciones, a razón de su número, hasta el límite del rango establecido para la gravedad de la falta⁵¹³. En este caso, no debería utilizarse la circunstancia agravante del art. 29.3.b LRJSP (la continuidad o persistencia en la conducta infractora), al ser un elemento intrínseco a la infracción continuada⁵¹⁴.

Así lo ha entendido también la [STS de 25 de febrero de 2004](#). Sin embargo, otras resoluciones como la [STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 26 de julio de 2001](#), advierten sobre la drástica reducción de la sanción a imponer en el caso de infracciones continuadas, alertando de que:

“Con la teoría de la infracción continuada se debe ser extremadamente prudente si no queremos incurrir en el absurdo, como sería el supuesto del conductor que no observa la señalización semafórica y que adujese conforme lo van sancionando que tiene un plan preconcebido de no respetar los semáforos o reiteradamente condujese bajo la influencia de bebidas alcohólicas”.

También cabe preguntarse, en este último supuesto, qué sanción corresponde a una infracción permanente, consistente en una única conducta cuyos efectos permanecen en el tiempo; no existiendo ninguna disposición al efecto ni criterios jurisprudenciales claros⁵¹⁵, aunque parece obvio que debería agravarse la sanción⁵¹⁶.

⁵¹³ MARINA JALVO, B. La determinación... cit., págs. 23, 24 y 26.

⁵¹⁴ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., págs. 234-235.

⁵¹⁵ La [STS de 15 de febrero de 2018](#) aplica la circunstancia de la reiteración de la derogada ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, para agravar la sanción. Actualmente, podría valorarse el criterio de la continuidad o persistencia de la conducta infractora, del art. 29.3.d LRJSP.

⁵¹⁶ MARINA JALVO, B. Sobre la tipicidad y otros aspectos de la sanción de las infracciones permanentes, en *RGDA* nº 52 (2019), pág. 6.

A sensu contrario, en otros casos en que concurren diversas infracciones y no concorra *bis in idem*⁵¹⁷, la norma general en nuestro ordenamiento es la suma de las respectivas sanciones previstas para cada una de ellas, a modo del concurso real penal⁵¹⁸. En este caso, deberá individualizarse y graduarse cada una de las infracciones, como señala la [STS de 11 de noviembre de 2005](#).

Sin embargo, sí que ha sido prevista una circunstancia equiparable a la figura del concurso medial, en el art. 29.5 LRJSP⁵¹⁹: “cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida”, e inevitablemente ha de entenderse que esa sanción ha de ser más elevada que la que se impondría de no haberse producido este caso, con el fin de que exista proporcionalidad entre la sanción y la pluralidad de conductas⁵²⁰.

Por último, y terminando con las posibilidades de concurso, el ideal (una única conducta que ocasiona varias infracciones) no tiene previsión legal en el ámbito administrativo. Cano Campos (2001) ha propuesto “la imposición de las dos

⁵¹⁷ CANO CAMPOS, T. Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador, en *RAP* nº 156 (2001), págs. 193, 214 y 244.

⁵¹⁸ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Principio no bis in idem, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), págs. 768 y 769; y GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 218.

⁵¹⁹ CANO CAMPOS, T. *El autismo...* cit., pág. 50.

⁵²⁰ ALEGRE ÁVILA, J. M. El derecho administrativo sancionador: ¿un derecho pre-beccariano... aún a día de hoy?, en *Publicaciones miembros AEPDA* [en línea] (2017), págs. 13-14. [Fecha de consulta 6 de abril de 2021]. Recuperado de: <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-1948-El-derecho-administrativo-sancionador-un-derecho-pre-beccarianoaun-a-dia-de-hoy.aspx>; REBOLLO PUIG, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. e IZQUIERDO CARRASCO, M. *Derecho...* cit., págs. 10-11. Sin embargo, MARINA JALVO, B. considera que, ante la falta de disposición al efecto, deben utilizarse, sencillamente, los criterios de graduación. La determinación... cit., págs. 22-23.

*sanciones correspondientes a las infracciones cometidas, pero de forma atenuada*⁵²¹, mientras que Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez (2016) consideran más apropiado, tras estudiar las sanciones aparejadas a las distintas faltas cometidas, *“imponer al infractor en su resolución tan solo la más grave de todas ellas*⁵²²”; pero la jurisprudencia aún no ha adoptado un criterio claro, pudiendo encontrar casos de aplicación de lo dispuesto en el art. 77 CP (la pena del delito más grave, en su mitad superior), como la [STS de 9 de junio de 1999](#); o, sencillamente, sumando las diferentes sanciones ([STS de 15 de julio de 2002](#)).

IX.1.- LOS CRITERIOS DE GRADUACIÓN

Como ya se ha comentado, los criterios de graduación son el instrumento del que dispone la Administración para ajustar la sanción a la conducta cometida, de tal manera que no se incurra en una vulneración del principio de proporcionalidad⁵²³. Se tratan, en su mayoría, de conceptos jurídicos indeterminados, por lo que el operador jurídico disfruta a la hora de su uso de un amplio margen de interpretación⁵²⁴.

El motivo de esta indeterminación, como señala Marina Jalvo (2015) no es otro que la imposibilidad de *“determinar todas las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la realización del tipo concreto y, por ello, tampoco puede determinar apriorísticamente la sanción adecuada o proporcional a dichas circunstancias. Por ello, habrá de fijar un margen en el que el operador jurídico ha de moverse a la hora de elegir la sanción aplicable al caso concreto*⁵²⁵”.

⁵²¹ CANO CAMPOS, T. Non bis in idem... cit., pág. 247.

⁵²² GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., págs. 220-221.

⁵²³ LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. El principio... cit., págs. 143-144.

⁵²⁴ CARLÓN RUIZ, M. Principio de... cit., pág. 748; CASTILLO BLANCO, F. A. y ILDEFONSO HUERTAS, R. M. La renovación... cit., págs. 43-44; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 253.

⁵²⁵ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 73. También GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., págs. 210-211.

Su concreción, por tanto, debe ser razonada en la resolución sancionadora⁵²⁶, huyendo de vagas referencias al principio de proporcionalidad⁵²⁷ ya que, como afirmó Barnés Vázquez (1994):

“Si la resolución de cualquier conflicto o colisión se resolviera con la simple apelación al principio de proporcionalidad —convirtiéndolo en una suerte de ponderación de bienes que todo lo matiza y cuestiona según el caso concreto de que se trate, al margen de otros múltiples parámetros objetivos y generales, técnicas y garantías singulares (y declarara, p. ej., proporcional una norma sin mirar si respeta el contenido constitucional del derecho)—, se acabaría por pervertir el sistema mismo y comprometer gravemente la seguridad jurídica⁵²⁸”.

De esta forma se busca garantizar la seguridad jurídica del expedientado, empleando juicios lógicos, técnicos o de experiencia en la concreción de los criterios de graduación⁵²⁹, posibilitando así un efectivo control judicial de la discrecionalidad a posteriori⁵³⁰; si bien no es necesario realizar este ejercicio de motivación en caso de que la sanción impuesta sea la mínima dentro de su rango⁵³¹. Por supuesto, para la imposición de una sanción tan grave como la de separación del servicio, han de concurrir agravantes de particular importancia⁵³².

⁵²⁶ Arts. 35.1.a, 84.2 y 88.3 LPAC. También GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 199; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 77.

⁵²⁷ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 258.

⁵²⁸ BARNÉS VÁZQUEZ, J. *Introducción...* cit., pág. 512.

⁵²⁹ [STC 116/1993, de 29 de marzo](#).

⁵³⁰ [STS de 24 de mayo de 2004](#). También GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 144; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 243, 251-252 y *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., págs. 72 y 77. Esta potestad de control a posteriori del respeto del principio de proporcionalidad no se consolidó hasta la entrada en vigor de la CE, como recuerda PÉREZ MARTÍNEZ, D. *El principio de...* cit., págs. 262-263.

⁵³¹ PÉREZ MARTÍNEZ, D. *El principio de...* cit., pág. 265; y QUEREDA TAPIA, A. *et alt. Manual práctico...* cit., pág. 46. Ver también las [SSTS de 27 de abril de 2012](#) y [de 14 de](#)

La LORDCNP ha establecido los siguientes criterios de graduación de las sanciones en su art. 12:

“a) La intencionalidad.

b) La reincidencia. Existe reincidencia cuando el funcionario, al cometer la falta, ya hubiera sido anteriormente sancionado en resolución firme por otra falta de mayor gravedad o por dos de gravedad igual o inferior y que no hayan sido canceladas.

A los efectos de la reincidencia, no se computarán los antecedentes disciplinarios cancelados o que debieran serlo.

c) El historial profesional, que, a estos efectos, sólo podrá valorarse como circunstancia atenuante.

d) La incidencia sobre la seguridad ciudadana.

e) La perturbación en el normal funcionamiento de la Administración o de los servicios que le estén encomendados.

f) El grado de afectación a los principios de disciplina, jerarquía y subordinación.

g) En el caso del artículo 7.b) y 8.y) se valorará específicamente la cuantía o entidad de la pena impuesta en virtud de sentencia firme, así como la relación de la conducta delictiva con las funciones policiales”.

Sin embargo, no ha de descartarse la posibilidad de empleo de otros criterios adecuados a las circunstancias del caso en particular: los aquí desarrollados no son *numerus clausus*⁵³³ si bien, como agudamente señala Marina

[noviembre de 2000](#). También la [STSJ Castilla y León \(Valladolid\), de 17 de diciembre de 2010](#).

⁵³² MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., págs. 78-79.

⁵³³ ANDRÉS PÉREZ, M. R. *El principio...* cit., pág. 15; CASTILLO BLANCO, F. A. *Función pública...* cit., págs. 323-325; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 223 y *Régimen disciplinario...* cit., págs. 144-147; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 215; JUNCEDA MORENO, J. *Los principios...* cit., pág. 124; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 256 y *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 76; y PÉREZ MARTÍNEZ, D. *El principio de...* cit., págs. 275-276.

Jalvo (2006) *“este último dato puede conducir a situaciones de desigualdad, en la medida que no se valoren las mismas circunstancias en todas las ocasiones⁵³⁴”*.

Por tanto, y siempre que estén relacionados con el caso a resolver⁵³⁵, pueden utilizarse otros criterios de graduación, si bien su uso ha de ser restrictivo, con el fin de evitar desigualdades; resultando particularmente interesante tener en consideración los dispuestos en el artículo 29.3 LRJSP:

“a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

c) La naturaleza de los perjuicios causados.

d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa”.

Pudiendo apreciarse similitudes entre la norma disciplinaria y la Ley 40/2015, como no puede ser de otra forma: los apartados 12.a LORDCNP y 29.3.a LRJSP son compatibles, existe una obvia similitud entre el 12.b (más detallado) y el 29.3.d; y el 12.e describe la forma de causar perjuicio en el ámbito policial, mientras que el 29.3.c hace una referencia general al perjuicio.

La comisión de una falta en la que no se aprecie la concurrencia de circunstancias ni atenuantes ni agravantes debería llevar a la imposición de una sanción en su grado medio, ya que la ausencia de circunstancias agravantes no

⁵³⁴ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 257. Respecto a la relación de la proporcionalidad y la desigualdad, la STC 98/1989, de 1 de junio, afirmó que *“es cuestión que corresponde en exclusiva al órgano sancionador competente tal elección, en el uso de las facultades que tiene jurídicamente atribuidas. Ahora bien, su impugnación podría encontrar apoyo constitucional en relación con el principio de igualdad, y en este caso corresponde a este Tribunal la oportuna revisión, para determinar si se ha vulnerado el derecho que deriva del art. 14 C.E. Pero, a estos efectos, y para llevar a cabo esa impugnación, es preciso aportar un término válido de comparación, que justifique la desigualdad, y, en consecuencia, la aducida desproporcionalidad de la sanción impuesta”*.

⁵³⁵ ANDRÉS PÉREZ, M. R. *El principio...* cit., pág. 15.

comporta la presencia de atenuante alguna⁵³⁶. Aunque no se ha establecido una diferencia cualitativa entre ellas, ni unos criterios concretos y objetivos, se puede afirmar que la presencia de una única agravante, de ser realmente cualificada, puede bastar para justificar la imposición de una sanción en su grado máximo, ya que, como recuerda la [STS de 15 de febrero de 2018](#), “fijar la sanción en el grado máximo no depende de una acumulación de circunstancias, es bastante que concurra alguna de las previstas de especial consideración y relevancia”.

Por último, y en buena lógica, ha evitarse el uso de criterios de graduación cuando hayan sido tenidos ya en cuenta a la hora de configurar la infracción, para evitar un “efecto reduplicativo”⁵³⁷, como se verá en el capítulo dedicado a la prohibición de *bis in idem*.

- La intencionalidad

Dado que es posible cometer infracciones disciplinarias mediando tanto dolo como culpa, como dispone el artículo 28.1 LRJSP, parece pacífico que merecen mayor reproche aquellas conductas que se hayan perfeccionado de forma intencionada⁵³⁸, siempre que ese dolo no configure el tipo⁵³⁹, como ha aceptado la [STSJ Madrid, de 14 de diciembre de 2016](#). Como señala De Palma del Teso (1996), “el principio de culpabilidad está íntimamente ligado al de proporcionalidad, el cual obliga a adecuar la sanción a las circunstancias objetivas y subjetivas del hecho”⁵⁴⁰.

⁵³⁶ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 223 y *Régimen disciplinario...* cit., pág. 148; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 78.

⁵³⁷ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. La garantía non bis in idem y el procedimiento sancionador, en Madrid: Iustel (2008), pág. 39, nota 36; ANDRÉS PÉREZ, M. R. *El principio...* cit., pág. 19; CARLÓN RUIZ, M. Principio de... cit., pág. 749; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 223 y *Régimen disciplinario...* cit., pág. 148; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario del personal...* cit., pág. 424; y NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 515.

⁵³⁸ ANDRÉS PÉREZ, M. R. *El principio...* cit., pág. 16 y PÉREZ MARTÍNEZ, D. *El principio de...* cit., págs. 276-277.

⁵³⁹ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 225.

⁵⁴⁰ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., pág. 131.

La [STS de 23 de marzo de 1998](#) equiparó la intencionalidad con la conducta de alguien que “*actuó con voluntad consciente*”, solución únicamente parcial, pues la apreciación de dicha voluntad es totalmente subjetiva. En ocasiones se ha valorado la concurrencia de un “*plus de malicia*” para utilizarla como agravante⁵⁴¹, como en la [STS de 6 de junio de 2007](#), o un error vencible (que convertiría el comportamiento en culposo) para atenuar⁵⁴².

Pese a la nueva redacción del art. 29.3.a LRJSP “*el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad*”, el resultado a la hora de utilizar esta circunstancia resulta el mismo que empleando su equivalente en la LORDCNP: la distinta graduación de las infracciones cometidas dolosamente respecto a las cometidas de forma negligente⁵⁴³.

- La reincidencia

Ha de comenzarse recordando que en la [STC 150/1991, de 4 de julio](#), la agravante de reincidencia ha sido aceptada al no vulnerar la prohibición de *bis in idem*, ya que:

“No se vuelve a castigar el hecho anterior o los hechos anteriores (...), sino única y exclusivamente el hecho posterior. En este sentido, es una opción legítima y no arbitraria del legislador el ordenar que, en los supuestos de reincidencia, la pena a imponer por el delito cometido lo sea en una extensión diferente que para los supuestos de no reincidencia”. De esta manera, “es una opción legítima y no arbitraria del legislador el ordenar que, en los supuestos de reincidencia, la pena [sanción] a imponer por el delito [infracción disciplinaria] cometido lo sea en una extensión diferente que para los supuestos de no reincidencia”.

Esta circunstancia sólo puede ser agravante y, a la hora de aplicarla al caso concreto, únicamente se tendrán en cuenta las sanciones no canceladas, siempre que se haya castigado anteriormente por una falta de gravedad superior o por dos de la misma o menor gravedad y haya recaído resolución firme.

⁵⁴¹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 74.

⁵⁴² CARLÓN RUIZ, M. *Principio de...* cit., pág. 751.

⁵⁴³ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 216.

Por tanto, han de concurrir dos requisitos: el procedimental de firmeza de la resolución sancionadora y el temporal que suponen los plazos de cancelación de las sanciones⁵⁴⁴.

Respecto al requisito procedimental, ha de esclarecerse si la resolución firme aludida lo es en vía administrativa (conforme a lo dispuesto en los arts. 90.3 y 122.1 LPAC) o judicial (según el art. 245.3 LOPJ).

En este sentido, la jurisprudencia ha sido pacífica en considerar que se trata de firmeza administrativa, como se puede apreciar en la [STS de 23 de marzo de 2005](#), que señala que:

“Parece preferible la interpretación de que, para que pueda aplicarse la circunstancia de reincidencia para una calificación más grave de la conducta sancionable o para la agravación de la sanción prevista en la norma sancionadora, sólo será necesaria la firmeza en vía jurisdiccional del acto sancionador previo cuando explícitamente sea exigida por la norma, pero no cuando se exija genéricamente la firmeza de la resolución administrativa”.

Y esto es debido, continúa esta resolución judicial, a que *“la exigencia de firmeza jurisdiccional de la sanción o sanciones anteriormente impuestas, dado el tiempo que puede tardar en resolverse el recurso Contencioso-Administrativo, convertiría, en contra de la finalidad de la Ley, en virtualmente inaplicables los preceptos en que se prevé dicha agravante referida a la comisión de sanciones en períodos breves”.*

También se ha decantado por este criterio el art. 29.3.d LRJSP, y otras resoluciones judiciales como la [STS de 11 de marzo de 2003](#), al afirmar que:

“Basta que el acto sancionador haya adquirido firmeza en vía administrativa para que sea ejecutivo, aun cuando pueda hallarse pendiente un recurso Contencioso-Administrativo en el que no se haya acordado una medida cautelar de suspensión de los efectos del acto sancionador”.

⁵⁴⁴ En el mismo sentido, pero en el ámbito tributario, AGUALLO, AVILÉS, A. y BUENO GALLARDO, E. Los criterios de graduación de las sanciones tributarias establecidas en la Ley General Tributaria, en *Crónica tributaria* nº 134 (2010), pág. 15; y también CARLÓN RUIZ, M. Principio de... cit., págs. 752-753.

En cuanto al requisito temporal, la cancelación de las sanciones trae causa en su prescripción, como establece el art. 16.4 LORDCNP, por lo que es difícil imaginar la concurrencia de esta circunstancia por acumulación de faltas leves, que prescriben en un mes. Los plazos en el caso de sanciones graves o muy graves son mucho más prolongados (2 y 3 años, respectivamente).

- El historial profesional

Esta circunstancia únicamente se puede emplear como atenuante. Resulta particularmente vaga, ya que las circunstancias de diferentes policías nacionales pueden ser completamente dispares, y presentar en ambos casos historiales modélicos.

Sin embargo, se pueden deducir contenidos del historial profesional que no han de tenerse en cuenta a la hora de graduar la sanción aplicable: los antecedentes disciplinarios, ya valorados con la reincidencia; y la antigüedad en el Cuerpo Nacional de Policía, la categoría profesional o los destinos ocupados, ya que son elementos que no indican una mayor o menor culpabilidad o implicación con el servicio. La [STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 20 de marzo de 2019](#) consideró que las felicitaciones públicas, *“con independencia de su número, no son condecoraciones por actuaciones singulares, es decir, carecen de la relevancia suficiente como para atenuar más la sanción”*; mientras que la [STS de 16 de diciembre de 1994](#) valora *“informes acreditativos de su intachable conducta anterior”*.

- La incidencia sobre la seguridad ciudadana

La concurrencia de esta circunstancia debe estar adecuadamente acreditada en el expediente disciplinario, y diferenciada del normal funcionamiento de la Administración o de los servicios que estén encomendados al inculpado, ya que supone otro criterio de graduación distinto.

Por tanto, ha de concluirse que se trata de los resultados de la conducta tipificada, cuando éstos hayan supuesto un daño o una puesta en riesgo de la seguridad ciudadana; siendo misión de todo policía nacional su protección, como dispone el art. 104.1 CE.

El preámbulo de la Ley Orgánica 4/2015⁵⁴⁵, ofrece una definición de este término en su preámbulo, al afirmar que *“la seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica”*, así como que su fin es *“la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana”*. Por su parte, el TC la ha valorado como la *“actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano”*⁵⁴⁶, que no se limita a las actividades estrictamente policiales, sino también las *“atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas”*⁵⁴⁷.

- La perturbación en el normal funcionamiento de la Administración o de los servicios que le estén encomendados

Este criterio de graduación, junto a la incidencia en la seguridad ciudadana, es el equivalente (en el ámbito policial) a la naturaleza de los perjuicios causados (art. 29.3.c LRJSP). Dado que generalmente no resulta posible cuantificar los daños causados, quizá sea más adecuado un estudio de las consecuencias considerándolas en razón de su gravedad.

Ha de esclarecerse también en el expediente sancionador si la afección alcanzó únicamente al Cuerpo Nacional de Policía o a otros ámbitos de la Administración (como son otras policías, Administración de Justicia, irrupciones en sedes de otros organismos de los cuales se es responsable de su protección...), y el grado en que se ha puesto en peligro o se ha causado perjuicio al servicio encomendado.

- El grado de afectación a los principios de disciplina, jerarquía y subordinación

Estos principios suelen manifestarse juntos, y han sido recogidos en el preámbulo y en los arts. 5.1.d y 6.9 de la LOFFCCS, así como en el preámbulo y arts. 2.1, 2.3, 18.1 de la LORPPN. Tienden a proteger la cadena de mando y, a

⁵⁴⁵ España. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en BOE de 31 de marzo de 2015, nº 77, págs. 27216-27243.

⁵⁴⁶ [STC 104/1989, de 8 de junio.](#)

⁵⁴⁷ [STC 148/2000, de 1 de junio.](#)

través de ella, la adecuada prestación de los servicios asignados; y en el caso de infracciones como la prevista en el art. 8.b LORDCNP (la desobediencia a los superiores jerárquicos o los responsables del servicio con motivo de las órdenes o instrucciones legítimas dadas por aquéllos, salvo que constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico), en que la falta de disciplina configura el tipo, será necesaria una conducta más reprobable de la que defina la infracción, con el fin de poder aplicar este criterio como agravante.

Sin embargo, su interpretación ha sido amplia, habiéndose hecho referencia a la *“imagen de rigor, seriedad, disciplina y eficacia”* en la [STSJ Castilla la Mancha \(Albacete\), de 4 de marzo de 2019](#) y la [STSJ Madrid de 24 de enero de 2017](#).

- En el caso de los artículos 7.b y 8.y se valorará específicamente la cuantía o entidad de la pena impuesta en virtud de sentencia firme, así como la relación de la conducta delictiva con las funciones policiales

Estos dos artículos contemplan el supuesto de condenados, en virtud de sentencia firme, por delito doloso. La infracción muy grave (7.b) se perfecciona en caso de que el delito esté relacionado con el servicio o cause grave daño a la Administración o a las personas, mientras que la grave (8.y) por el resto de los delitos dolosos, o por falta⁵⁴⁸ dolosa cuando la infracción penal esté relacionada con el servicio.

Entre las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se encuentra *“investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes”*, como establece el art. 11.1.g LOFFCCS; por lo que la comisión de un ilícito penal resulta contraria a los fines de la Policía Nacional.

Por tanto, en caso de concurrencia de sanciones penales y disciplinarias por un mismo comportamiento, se producen una serie de consecuencias, entre las que se encuentra la aplicación de esta circunstancia de graduación de las sanciones; siempre en caso de que la prohibición de *bis in idem* permita la concurrencia de ambos sistemas sancionatorios.

⁵⁴⁸ Las faltas penales fueron suprimidas por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, como ya se verá.

A tal fin, ha de tenerse en cuenta tanto la pena impuesta (es obviamente distinta la gravedad de una pena de multa a la de una privación de libertad) como el grado de reproche que haya alcanzado el comportamiento que dio lugar a dicha pena, ya que no todas las conductas que traen causa en un delito doloso son equiparables ([SAN de 9 de abril de 2014](#)).

Sin embargo, las sanciones disciplinarias no han de guardar necesariamente la misma proporción que la condena penal, ya que los criterios de graduación que rigen ambos sistemas sancionadores son diferentes, como nos recuerdan sentencias como las [SSTSJ Madrid, de 18 de julio de 2016](#) o [de 29 de diciembre de 2016](#).

Resulta peculiar que este último criterio no se incorpore la comisión de la falta leve prevista en el art. 9.m: *“haber sido condenado en virtud de sentencia firme por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida cause daño a la Administración o a los Administrados”*, al guardar relación de identidad con las 7.b y 8.y. Parece más un olvido del legislador que un deseo de excluir la resolución judicial como elemento a tener en cuenta a la hora de graduar la sanción. De todas formas, habiéndose aceptado la posibilidad de utilizar criterios de graduación diferentes a los previstos en esta ley orgánica, no parece particularmente problemático el uso de éste en caso de perfección de la falta del art. 9.m.

Por último ha de recordarse que, de concurrir varias circunstancias atenuantes, puede valorarse la posible aplicación de las infracciones previstas en los artículos 8.z.quáter o 9.n LORDCNP, en relación a las faltas muy graves o graves cometidas, lo que conllevaría la imposición de sanciones graves o leves, respectivamente.

Probablemente hubiese sido más sencillo (y correcto) prever la posibilidad de que, en caso de concurrencias de circunstancias atenuantes muy cualificadas, se puedan aplicar sanciones de menor gravedad a las previstas, en lugar de establecerse dos infracciones *ad hoc*, lo cual ocasionará, inevitablemente, problemas de prescripción. Sin embargo, ésta ha sido la solución adoptada por el legislador.

X – LA CONCURRENCIA DE SANCIONES

CAPÍTULO X.- LA CONCURRENCIA DE SANCIONES

Este principio, más conocido como *non bis in idem* o *ne bis in idem*⁵⁴⁹, es propio del derecho penal, aunque resulta también aplicable en el seno del disciplinario. En palabras de Alarcón Sotomayor (2010), se trata de “*la prohibición de doble sanción por el mismo ilícito, es decir, como una regla material o sustantiva referida primordialmente a las sanciones que pueden imponerse y no tanto al procedimiento o a las garantías formales de quien las sufre*⁵⁵⁰”. Esta definición no es pacífica, ni tampoco es capaz de resumir de forma inequívoca esta garantía, cuyo contenido excede esas líneas. Se trata de un mandato al operador jurídico⁵⁵¹, con el fin de evitar los desajustes producidos por la diversidad y complejidad de la legislación vigente.

No existe una referencia directa a él en la CE después de desaparecer de la redacción original del art. 9.3, tras un dictamen de la Comisión del Congreso⁵⁵², si

⁵⁴⁹ Este principio ha sido denominado por el TS y por el TC como “*non bis in idem*” y por el TEDH como “*ne bis in idem*”, aquí se tratará, simplemente, como prohibición de *bis in idem*. En cuanto al debate sobre la forma correcta de expresar este latinismo, se recomienda la lectura de la obra de LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. *El principio: non bis in idem*, en Madrid: Dykinson (2004), págs. 14-17.

⁵⁵⁰ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Principio... cit., pág. 762.

⁵⁵¹ CANO CAMPOS, T. *Non bis in idem*... cit., pág. 193; NIETO GARCÍA, A. *Derecho*... cit., pág. 473; y REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. El principio de “*non bis in idem*”, en *Manual de derecho administrativo sancionador I* (coord. HERRANZ VEGA, M.), en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2013), págs. 300-301.

⁵⁵² GARRIDO FALLA, F. Artículo 9, en *Comentarios a la Constitución* (coord. GARRIDO FALLA, F.), en Madrid: Civitas (1985), págs. 158-162. En su opinión, “*cuando (...) se acordó la exclusión de este principio, no fue por encontrarlo inaceptable, sino por considerar que su lugar adecuado estaba cabalmente en el artículo 25... aunque lamentablemente luego se olvidase incluirlo allí*”. En su redacción original, el art. 9.3 CE rezaba “*Se reconocen los principios de publicidad y jerarquía normativa, la legalidad, la irretroactividad de las normas punitivas, sancionadora,*

bien ha sido reconocido por el TC desde sus primeras resoluciones, como un principio general de derecho que deriva del de legalidad⁵⁵³, pero ni siquiera ese reconocimiento está exento de polémica, ya que mientras algunos autores aceptan esta tesis⁵⁵⁴, otros consideran que deriva de la cosa juzgada⁵⁵⁵ (o que, por el contrario, esta prohibición fundamenta el efecto de cosa juzgada⁵⁵⁶), de la proporcionalidad⁵⁵⁷, de la seguridad jurídica⁵⁵⁸, de la prohibición de actuaciones arbitrarias por parte de la Administración⁵⁵⁹ o, en fin, que no es un principio general de derecho sino una regla jurídica no positivizada⁵⁶⁰. Pese a tales discusiones doctrinales, en definitiva, su conexión por parte del TC con el art. 25.1 CE ha supuesto su reconocimiento como derecho fundamental susceptible de amparo⁵⁶¹.

fiscales y restrictivas de derechos individuales y sociales, de seguridad jurídica, de exclusión de la doble sanción por los mismos hechos y de responsabilidad de los poderes públicos". Ver también en España. BOCG [en línea], nº 44, de 5 de enero de 1978, pág. 671. [Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2020]. Recuperado de: http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF; y nº 157, de 6 de octubre de 1978, pág. 3416. [Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2020]. Recuperado de: http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_157.PDF.

⁵⁵³ [SSTC 2/1981, de 30 de enero; 77/1983, de 3 de octubre; 23/1986, de 14 de febrero; 107/1989, de 8 de junio; 154/1990, de 15 de octubre; 150/1991, de 4 de julio...](#)

⁵⁵⁴ TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., pág. 91.

⁵⁵⁵ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 185.

⁵⁵⁶ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen...* cit., págs. 163-164.

⁵⁵⁷ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., pág. 25; y CANO CAMPOS, T. *Non bis in idem...* cit., págs. 201-205.

⁵⁵⁸ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 210.

⁵⁵⁹ ARROYO ZAPATERO, L. *Principio...* cit., pág. 19.

⁵⁶⁰ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 439.

⁵⁶¹ [STC 180/2004, de 2 de noviembre.](#)

También ha sido reconocido en otros textos internacionales, como son el Pacto internacional de derechos civiles y políticos⁵⁶² (art. 14.7), el protocolo 7 del Convenio europeo de derechos humanos⁵⁶³ (art. 4.1), la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea⁵⁶⁴ (art. 50) y el Acuerdo de Schengen⁵⁶⁵ (art. 54).

Por último, ha sido objeto de desarrollo en el art. 31 LRJSP (donde es denominado como concurrencia de sanciones aunque, como ya se verá, la casuística de este principio supera esa posibilidad), y en el art. 18.3 LORDCNP, en lo que afecta a este trabajo.

A lo largo de muchos años, se ha vulnerado este principio a la hora de aplicar sanciones disciplinarias a personal sometido a relaciones de sujeción especial⁵⁶⁶, como son los policías nacionales, si bien en la actualidad se entiende

⁵⁶² ONU. Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, en *BOE* de 30 de abril de 1977, nº 103, págs. 9337-9343.

⁵⁶³ Unión Europea. Instrumento de Ratificación del Protocolo nº 7 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, (Convenio nº 117 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984, en *BOE* de 15 de octubre de 2009, nº 249, págs. 86935-86.939.

⁵⁶⁴ Unión Europea. Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, en *DOCE* de 7 de junio de 2016, nº C 202.

⁵⁶⁵ Unión Europea. Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991, en *BOE* de 5 de abril de 1994, nº 81, págs. 10390-10422.

⁵⁶⁶ [SSTC 2/1981, de 30 de enero](#) y [94/1986, de 8 de julio](#); ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., pág. 32 y Principio... cit., pág. 765; CASTILLO BLANCO, F. A. *Función pública y poder disciplinario del Estado*, en Madrid: Civitas (1992), págs. 351-354; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. El problema... cit., pág. 414; GARRIDO FALLA, F. Los medios... cit., pág. 39; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., págs.

que la inclusión en dicha categoría jurídica, por sí misma, no justifica la duplicidad de sanciones. Así fue reconocido por la [STC 234/1991, de 10 de diciembre](#): “la existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma, sin embargo, para justificar la dualidad de sanciones”.

Excluida dicha posibilidad, esta garantía ha de ser entendida desde dos ámbitos diferenciados⁵⁶⁷: el material que, según Gallardo Castillo (2008) “pone su énfasis en el resultado, proscribiendo la duplicidad de sanciones en el ejercicio del ius puniendi por los tribunales y, a su vez, por consecuencia de la potestad sancionadora de que es titular la administración, en los casos en que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento⁵⁶⁸”; mientras que respecto al procesal la [STC 77/1983, de 3 de octubre](#), aclaró que este principio “conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado”.

266-267; GONZÁLEZ MARIÑAS, P., Derecho penal y derecho disciplinario, en DA nº 155 (1973), pág. 43; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios... cit.*, págs. 189-192 y *El régimen disciplinario de los empleados... cit.*, págs. 86-87; MUÑOZ CLARES, J. y CABALLERO SALINAS, J. M. *Ne bis in idem*, en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2019), págs. 126-134; REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. *El principio... cit.*, págs. 332-334; SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II... cit.*, pág. 356; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. *Manual... cit.*, pág. 89. Esta posibilidad de duplicidad de sanciones en caso de sanciones disciplinarias fue debatida por Meilán Gil y Peces Barba en sede constituyente. Diario de sesiones de las Cortes Generales [en línea], nº 67, de 16 de mayo de 1978, págs. 2384-2388 [Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020]. Recuperado de: http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_067.PDF.

⁵⁶⁷ Sin embargo, hay autores que entienden que la diferencia entre ambas facetas, clara a efectos dogmáticos, se desdibuja en la práctica: MUÑOZ CLARES, J. y CABALLERO SALINAS, J. M. *Ne bis in idem... cit.*, pág. 275.

⁵⁶⁸ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios... cit.*, pág. 295.

X.1.- ÁMBITO MATERIAL DE LA PROHIBICIÓN DE BIS IN IDEM

El ámbito material de este principio, que consiste en la interdicción de doble sanción por un mismo ilícito, ha sido estudiado de forma exhaustiva por el Tribunal Constitucional; que lo ha fundamentado en la necesidad de previsibilidad de las sanciones asociadas a un determinado ilícito, y en la proporcionalidad, como se puede apreciar en la [STC 177/1999, de 11 de octubre](#).

Establece, por una parte, esta prohibición en caso de concurrencia tanto de penas como de sanciones administrativas, o de ambos tipos de sanción simultáneamente⁵⁶⁹, en caso de que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento en las infracciones cometidas (por tanto, en caso de que sean “lo mismo”)⁵⁷⁰. Por otra, “sólo prohíbe la efectiva reiteración punitiva y no la mera declaración formal de varios castigos⁵⁷¹”, como aclara la doctrina del TC⁵⁷².

⁵⁶⁹ [STC 66/1986, de 23 de mayo](#), que señala que “aunque tal principio se ha aplicado sobre todo al caso de una duplicidad de sanciones penales y administrativas, es evidente que sería también invocable en el supuesto de una duplicidad de acciones penales, es decir, cuando un mismo delito fuera objeto de Sentencias condenatorias distintas”. También las [SSTC 154/1990, de 15 de octubre](#); [204/1996, de 16 de diciembre](#); y [221/1997, de 4 de diciembre](#).

⁵⁷⁰ [SSTC 2/1981, de 30 de enero](#); [66/1986, de 23 de mayo](#); [234/1991, de 10 de diciembre](#); [221/1997, de 4 de diciembre](#); [2/2003, de 16 de enero](#) y [48/2007, de 12 de marzo](#). También ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., pág. 41 y Principio... cit., pág. 764; CANO CAMPOS, T. *Non bis in idem...* cit., págs. 195-196; CAMPOS ACUÑA, C. *Derecho penal y empleo público, en Derecho administrativo y derecho penal: reconstrucción de los límites* (coord. BAUZÁ MARTORELL, F. J.), en Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Bosch (2017), pág. 290; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. *Manual...* cit., pág. 209; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 92; REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. *El principio...* cit., pág. 310; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II...* cit., pág. 356.

⁵⁷¹ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., pág. 25. En el mismo sentido, GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 294.

⁵⁷² [STC 2/2003, de 16 de enero](#).

Por tanto, han de analizarse los distintos elementos que componen el ámbito material de este principio, al fin de alcanzar una mejor comprensión de su alcance.

En primer lugar, ha de recordarse que el ordenamiento reacciona de múltiples formas ante una infracción, y no todas ellas son sanciones. No lo son las medidas de policía administrativa (diferente al concepto de policía como institución dedicada a la seguridad, como es el caso de la Policía Nacional), que buscan impedir que la infracción continúe cometiéndose y restablecer el orden⁵⁷³, ni tampoco la reposición de las cosas al estado anterior a la infracción, ni las indemnizaciones de daños y perjuicios o las medidas cautelares, cuya finalidad es únicamente asegurar la efectividad del procedimiento sancionador⁵⁷⁴. Tampoco se trata de una sanción el acto administrativo que declara la pérdida de la condición de funcionario, en el caso de policías que son condenados en vía penal a inhabilitación⁵⁷⁵, ni la supresión del beneficio a la redención de penas por el trabajo⁵⁷⁶.

En cuanto a la mencionada triple identidad, parece traer causa en el ya derogado art. 1252 CC⁵⁷⁷, que definía los requisitos necesarios para que la presunción de cosa juzgada surtiera efecto. Fue utilizada ya en la temprana [STC](#)

⁵⁷³ [STC 235/2001, de 13 de diciembre](#) y [STS de 18 de noviembre de 2002](#), por ejemplo.

⁵⁷⁴ El hecho de que estas dos últimas consecuencias jurídicas no constituyen sanción está previsto en el art. 28.2 LRJSP. Ver también AYALA MUÑOZ, N., PERAL DÍEZ, C. y GONZÁLEZ TOBARRA, P. El principio... cit., págs. 219-222; CANO CAMPOS, T. Potestad... cit., pág. 1910; PÉREZ MARTÍNEZ, D. El principio... cit., pág. 271; REBOLLO PUIG M., IZQUIERDO CARRASCO, M. ALARCÓN SOTOMAYOR, L. y BUENO ARMIJO, A. Panorama... cit., págs. 25-26; y REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. El principio... cit., pág. 309.

⁵⁷⁵ [STS de 2 de abril de 2004](#).

⁵⁷⁶ [STC 94/1986, de 8 de julio](#).

⁵⁷⁷ *“Para que la presunción de cosa juzgada surta efecto en otro juicio, es necesario que, entre el caso resuelto por la sentencia y aquél en que ésta sea invocada, concorra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron”*. Fue derogado por la disposición derogatoria única, 2 1º de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en BOE de 8 de enero de 2000, nº 7.

[2/1981, de 30 de enero](#), y definida en detalle en la [STC 2/2003, de 16 de enero](#): “la triple identidad constituye el presupuesto de aplicación de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem*, sea éste sustantivo o procesal, y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1 CE, ya que éstos no impiden la concurrencia de cualesquiera sanciones y procedimientos sancionadores, ni siquiera si éstos tienen por objeto los mismos hechos, sino que estos derechos fundamentales consisten precisamente en no padecer una doble sanción y en no ser sometido a un doble procedimiento punitivo, por los mismos hechos y con el mismo fundamento”.

También tiene reflejo en el art. 18.3 LORDCNP: “sólo podrá recaer sanción penal y administrativa sobre los mismos hechos cuando no hubiera identidad de fundamento jurídico y bien jurídico protegido”, y en el ámbito disciplinario policial ha tenido aplicación, por ejemplo, en la [STS de 3 de noviembre de 2014](#).

Sin embargo la concurrencia de sanciones no es la única vulneración de la vertiente material de este principio, sino que también se aprecia en la repetida valoración de circunstancias que perjudiquen al inculpado, como ocurre al agravar una conducta en base a un criterio implícito en el tipo⁵⁷⁸: “es necesario que el hecho que motiva dicha aplicación no sea a su vez el hecho que motiva la sanción, puesto que ello resultaría contrario al *non bis in idem*” ([STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 25 de junio de 2007](#)).

Por tanto, cuando no concurren estos tres elementos, será posible la imposición de varias sanciones, bastando con que no esté presente una de las tres identidades. Alega, sin embargo, Nieto García (2012), que en casos de concurrencia de infracciones penales y administrativas (y disciplinarias, por tanto) jamás se presentaría la concurrencia de fundamento; poniendo así en evidencia la falta de adecuación total de este principio al ámbito administrativo sancionador⁵⁷⁹.

En el ámbito disciplinario, la identidad de sujeto no resulta conflictiva, debido a que se trata de infracciones que no pueden ser cometidas por personas

⁵⁷⁸ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Principio... cit., pág. 764; CANO CAMPOS, T. *Non bis in idem*... cit., pág. 197; y PÉREZ MANZANO, M. *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, en Valencia: Tirant lo Blanch (2002), pág. 103.

⁵⁷⁹ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo*... cit., pág. 473.

jurídicas, y haberse descartado la posibilidad de responsabilidad solidaria. De hecho, el art. 18.3 LORDCNP permite la vulneración de la prohibición de *bis in idem* en casos en que hay únicamente identidad de hecho y bien jurídico protegido, omitiendo la de sujeto.

Respecto a la identidad de hecho, señala Alarcón Sotomayor (2010) que: “se considerará que existe un solo hecho cuando la actuación corresponda a una misma manifestación de voluntad (criterio finalista) y sea valorada unívocamente en un tipo (criterio normativo)⁵⁸⁰”.

Esta definición es de vital importancia, ya que no siempre es una labor intuitiva determinar el número de hechos ocurridos, y de cuales se trata. Por ejemplo, la [STS de 18 de abril de 1988](#) refleja un caso de imposición de tres sanciones disciplinarias por una única acción (producir un altercado en un bar de copas), apreciando el tribunal una vulneración de la prohibición del *bis in idem*.

Sin embargo, el criterio del TS en este caso es criticable, ya que no es la mera causación natural de la conducta la que califica los hechos, sino el criterio del legislador, que ha establecido en la norma al efecto si varios comportamientos naturales son necesarios para la perfección del tipo o, a la inversa, el que decide si un único comportamiento natural es capaz de conformar varias acciones típicas de forma simultánea⁵⁸¹; como aclara Pérez Manzano (2002): “el hecho no es el suceso *acaecido*, la porción de realidad, sino un «hecho punible»⁵⁸²”.

De esta forma, en la sentencia comentada, hubiese sido posible cometer las otras dos infracciones disciplinarias (faltar al respecto a un superior y utilizar el arma de forma indebida) sin necesidad de encontrarse en estado de embriaguez, por ejemplo. Esta forma de diferenciar las distintas conductas efectuadas, atendiendo al tipo en que tengan cabida, resulta de utilidad a la hora de evaluar la posible concurrencia de infracciones, y ha sido utilizada por el TC en resoluciones como la [STC 2/1981, de 30 de enero](#), que sostiene que la individualización de los comportamientos requiere el empleo de criterios de valoración jurídica.

⁵⁸⁰ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Principio... cit., pág. 764 y La garantía... cit., pág. 44.

⁵⁸¹ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., págs. 488-489.

⁵⁸² PÉREZ MANZANO, M. *La prohibición...* cit., pág. 91.

Por último, en lo referente a la identidad de fundamento, la [STC 236/2007, de 7 de noviembre](#), establece que *“la exigencia de un fundamento diferente requiere «que cada uno de los castigos impuestos a título principal estuviesen orientados a la protección de intereses o bienes jurídicos diversos, dignos de protección cada uno de ellos en el sentir del legislador o del poder reglamentario (previa cobertura legal suficiente) y tipificados en la correspondiente norma legal o reglamentaria (respetuosa con el principio de reserva de ley)»”*.

El requerimiento de esa diferente fundamentación a la hora de imponer dos o más sanciones se enfrenta a la evidencia de que, en caso de concurrencia de infracciones previstas en la misma normativa sectorial, coincide inevitablemente el bien jurídico protegido⁵⁸³. Sin embargo, el caso del derecho disciplinario presenta sus peculiaridades, que habrán de ser estudiadas de forma diferenciada.

X.1.1.- Concurrencia de infracción disciplinaria y delito común

Habiendo quedado ya aclarado que el sometimiento a una relación de sujeción especial no es causa para exceptuar la aplicación de la prohibición de bis in idem⁵⁸⁴, ha de analizarse la posible diferencia de fundamento entre las dos normas sancionadoras.

La LORDCNP prevé el supuesto de comisión de delitos por parte de integrantes del CNP en tres preceptos: la falta muy grave del artículo 7.b: *“haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso relacionado con el servicio o que cause grave daño a la Administración o a las personas”*, la grave del 8.y: *“haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso, siempre que no constituya infracción muy grave, o por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida esté relacionada con el servicio”* y la leve del 9.m: *“haber sido condenado en virtud de sentencia firme por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida cause daño a la Administración o a los administrados”*.

De la redacción de estos tres preceptos se deduce la intención del legislador, que en otros sectores de la función pública se traduce en una persecución de

⁵⁸³ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Principio... cit., pág. 767. También, en sentido contrario, en La garantía... cit., págs. 49-50.

⁵⁸⁴ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., pág. 268.

delitos que afecten únicamente a la Administración o al servicio, se amplíe en el caso de policías a todo delito, al tratarse de personal encargado de la prevención y persecución de ilícitos penales⁵⁸⁵. En este sentido señaló ya la [STC 234/1991, de 10 diciembre](#):

“La tarea propia de la policía gubernativa es, entre otras, la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes para ponerlos a disposición judicial. Que la eficacia de este servicio se vería perjudicada si a los encargados de llevarlo a cabo se les pudiera imputar la perpetración de aquellos mismos actos que, en interés de toda la sociedad, tienen como misión impedir, es cosa que no ofrece duda alguna, pues no cabe disociar totalmente la Ley de las personas que han de imponer coactivamente su cumplimiento. No se trata, como a veces se ha dicho, de que los miembros de la policía estén permanentemente de servicio, sino de que éste requiere que aquellos que lo desempeñan no incurran en aquellas conductas que ellos mismos han de impedir o cuya sanción han de facilitar cuando son realizados por otros. La irreprochabilidad penal de los funcionarios de la policía gubernativa es un interés legítimo de la Administración que, al sancionar disciplinariamente a los que han sido objeto de condena penal, no infringe en consecuencia el principio ne bis in idem”.

En esa misma línea, resulta pacífica la jurisprudencia que afirma que *“el fundamento de la sanción disciplinaria es procurar la irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía, en cuanto interés legítimo y propio de la Administración Pública, para que ésta satisfaga adecuadamente los intereses generales a cuyo servicio viene constitucionalmente obligada”* ([SAN de 9 de abril de 2014](#), en el mismo sentido la [STS de 29 de junio de 2004](#)).

⁵⁸⁵ La [STC 234/1991, de 10 diciembre](#), en referencia a funcionarios que no desempeñen funciones policiales, señala que *“la conducta de los funcionarios como simples ciudadanos, al margen de su función propia, no entra dentro del círculo de interés legítimo de la Administración y no puede ser objeto de la disciplina de ésta; salvo, claro está, y la salvedad es decisiva, que esa conducta redunde en perjuicio del servicio dada la naturaleza de éste”*. También GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., págs. 274-275; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., págs. 162-163; y Non bis in idem... cit., pág. 190.

Comprobada la existencia de infracciones disciplinarias que prevén la sanción de una conducta declarada delictiva, a continuación debe comprobarse si concurre la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, y únicamente de no producirse (como se verá, solo se aprecia la identidad de fundamento en delitos en los que la condición de funcionario público resulta un elemento esencial del tipo) será posible sancionar disciplinariamente⁵⁸⁶. Así lo entiende la [STS de 30 de mayo de 2000](#), que entiende que en las ocasiones en que la condición de policía:

“Opera sobre acciones o conductas que habrían sido constitutivas de infracción penal aunque las hubiera realizado un particular no funcionario; es decir, la condición funcional se sobreañade a infracciones en las que el bien jurídico protegido no constituye un interés propio de la Administración pública. Apareciendo entonces esa condición funcional, no como elemento imprescindible para apreciar la existencia de una figura penal, sino como circunstancia genérica de agravación de la pena, o como determinante de un subtipo agravado de otro tipo básico u ordinario. Y cuando esto segundo acontece, ello es revelador de que la condición de funcionario no opera en el ámbito penal como elemento expresivo de la protección de un determinado interés que es propio o exclusivo de la Administración pública, sino como factor demostrativo de una superior culpabilidad, o de una mayor perversidad moral, en esas acciones que serían delictivas aunque las hubiera realizado un sujeto no funcionario, y hace que esas acciones sean merecedoras de una mayor penalidad”.

De esta manera, no sólo queda confirmada esta postura, sino que también se acepta la posibilidad de vulnerar la prohibición de *bis in idem* incluso en los casos en que un delito que no es propio de funcionario resulta agravado por concurrir esta condición⁵⁸⁷. En ese sentido se declaró la [STS de 19 de noviembre de 2008](#).

La forma de apreciar las diferencias de fundamento entre ambos tipos de infracción se efectúa mediante la comparación de los bienes jurídicos protegidos, que en el caso del derecho disciplinario coincide con la correcta prestación del servicio, y en el de cada delito en particular será distinto (la propiedad, la vida humana... A efectos de averiguar el interés perseguido por un delito en

⁵⁸⁶ CAMPOS ACUÑA, C. Derecho penal... cit., págs. 288-289.

⁵⁸⁷ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 197; y *Non bis in idem...* cit., pág. 190.

particular, suele ser de utilidad “la rúbrica de los títulos con los que aparece sistematizada la parte especial del Código penal⁵⁸⁸”, pero habrá de atenderse en cada caso al tipo sancionador⁵⁸⁹), si bien, al no tratarse de delitos en los cuales la condición de funcionario resulta esencial, no se vulneraría la prohibición de *bis in idem*⁵⁹⁰.

Resulta un caso diferente la posibilidad de que la falta disciplinaria constituya un medio para la comisión de un delito, ya que de suceder así, concurrirían dos infracciones en una suerte de concurso medial, resultando imposible valorar (y, por tanto, sancionar) ambos ilícitos de forma conjunta. De esta manera, siendo diferentes la naturaleza y principios del derecho disciplinario y penal, no parece adecuada la aplicación de lo dispuesto en los artículos 77 CP o 29.5 LRJSP para este tipo de figuras concursales, sino la aplicación de una de las penas accesorias del artículo 56.1 CP⁵⁹¹:

“En las penas de prisión inferiores a diez años, los jueces o tribunales impondrán, atendiendo a la gravedad del delito, como penas accesorias, alguna o algunas de las siguientes: 1.º Suspensión de empleo o cargo público. 2.º Inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena. 3.º Inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria, comercio, ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento o cualquier otro derecho, la privación de la patria potestad, si estos derechos hubieran tenido relación directa con el delito cometido, debiendo determinarse expresamente en la sentencia esta vinculación, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el artículo 579 de este Código”.

⁵⁸⁸ [STS de 30 de mayo de 2000](#).

⁵⁸⁹ PÉREZ MANZANO, M. *La prohibición...* cit., pág. 119.

⁵⁹⁰ CAMPOS ACUÑA, C. *Derecho penal...* cit., págs. 289-290; y REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. *El principio...* cit., pág. 334.

⁵⁹¹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 205. En contra, TRAYTER JIMÉNEZ, J. *Manual...* cit., pág. 210, que considera más adecuada la aplicación del art. 77 CP.

X.1.2.- Concurrencia de infracción disciplinaria y delito especial propio de funcionarios

Sin embargo en el caso de los delitos propios de funcionarios, pese a que el proceso sería idéntico, el bien jurídico protegido suele ser muy similar, o incluso el mismo en ambos casos, motivo por el que la vertiente material de la prohibición de *bis in idem* impide una nueva sanción⁵⁹².

Efectivamente, como aclara la [STS de 12 de junio de 1998](#), “*para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado*”, interés protegido que suele coincidir en el caso de los delitos típicos de funcionarios públicos.

Sintetiza perfectamente lo expuesto hasta ahora la [STS de 30 de mayo de 2000](#), ya comentada, reseñando a continuación la diferencia entre aquellos delitos en los cuales la condición de funcionario es imprescindible para que la acción tenga relevancia penal, diferenciándolos de los casos de comisión de ilícitos penales comunes.

Los delitos reseñados se pueden encontrar, entre otros, en el Título XIX y en el Capítulo V del Título XXI, Libro II del CP, así como en otras disposiciones, como la Sección II de la Ley Orgánica de régimen electoral general⁵⁹³.

⁵⁹² CAMPOS ACUÑA, C. Derecho penal... cit., pág. 289-290; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 295; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., págs. 270-272; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 196; PÉREZ BARRIO, A. *La nueva...* cit., pág. 253; y REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. *El principio...* cit., págs. 334-335.

⁵⁹³ España. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, en BOE de 20 de junio de 1985, nº 147.

X.1.3.- Concurrencia de infracciones disciplinarias

Pese a que resulte particularmente complicado imaginar supuestos en que de una única conducta se puedan deducir dos infracciones disciplinarias con una fundamentación diferenciada⁵⁹⁴, la [STC 180/2004, de 2 de noviembre](#) ha descartado la vulneración de la prohibición de *bis in idem* en un caso de concurrencia de una infracción leve (por realizar actos contrarios a la dignidad de la Institución) y una grave (por haber sido condenado por delito doloso, vulnerando el deber de servir con objetividad a los intereses generales).

Tampoco vulnera ese mandato la calificación como una falta de gravedad mayor la comisión de una tercera de gravedad inferior (como ocurre con la prevista en el art. 8.e LORDCNP: *“la tercera falta injustificada de asistencia al servicio en un periodo de tres meses cuando las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción firme por falta leve”*), siempre y cuando la última infracción no se sancione en dos ocasiones⁵⁹⁵; como confirma la [STS de 10 de mayo de 2004](#).

De esta manera, la [STC 188/2005, de 7 de julio](#), consideró la infracción disciplinaria (ya derogada) del art. 27.3.j LOFFCCS *“haber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas graves en el período de un año”* como inconstitucional, ya que *“el tipo impugnado no sanciona una acción o unas acciones nuevas de un mismo infractor (...) sino que se persigue sancionar, siguiendo un procedimiento disciplinario específico, hechos anteriores que tienen la particularidad de haber sido castigados previamente por la Administración con la imposición de tres sanciones disciplinarias graves tras la conclusión de los correspondientes procedimientos sancionadores”*⁵⁹⁶.

Un supuesto diferente es el de las infracciones continuadas, en cuyo caso *“no se da situación concursal alguna sino una progresión unitaria con repetición de actos”*, como define la [STSJ Galicia \(Coruña\), de 15 de febrero de 2002](#). Al tener el tratamiento de una única infracción, cabe preguntarse si resulta posible iniciar un

⁵⁹⁴ PÉREZ BARRIO, A. La nueva configuración... cit., pág. 253.

⁵⁹⁵ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 206-207; y REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. El principio... cit., págs. 338-339.

⁵⁹⁶ Resulta de particular interés el voto particular de don Roberto García-Calvo y Montiel a esta sentencia.

nuevo procedimiento disciplinario, cuando la conducta continúe reiterándose, o se vulneraría de ese modo la prohibición de *bis in idem*.

La [STC 221/1997, de 4 de diciembre](#), no aprecia tal lesión de la garantía; ni tampoco el TS, que en su [sentencia de 17 de abril de 2002](#) afirma que “*la prohibición que comporta la regla «non bis in idem» impide que hechos idénticos y correspondientes al mismo periodo puedan dar lugar a dos diferentes procedimientos sancionadores; pero no es incompatible con que la continuidad de unos hechos surgidos en un primer momento, y su coincidencia o concurrencia en un periodo posterior con otras circunstancias adicionales, pueda dar lugar a un nuevo procedimiento*”. Lo mismo ha de deducirse de las infracciones permanentes⁵⁹⁷.

X.2.- ÁMBITO PROCEDIMENTAL DE LA PROHIBICIÓN DE BIS IN IDEM

Como se ha visto, el ámbito material de este principio prohíbe la imposición de dos o más sanciones en caso de que concurra la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento de las infracciones. Sin embargo, la mera existencia de diversas normas que puedan concurrir a la hora de entender de una conducta requiere de unos mecanismos que eviten la imposición reiterada de dichas sanciones.

A tal fin, el TC ha establecido unas reglas dirigidas a la Administración a lo largo de diversas sentencias, como son las [SSTC 77/1983, de 3 de octubre](#); [177/1999, de 11 de octubre](#) o [152/2001, de 2 de julio](#); que son:

- Deber de no tramitar procedimiento disciplinario por hechos que pudieran resultar constitutivos de infracción penal (ya sea suspendiendo el expediente ya iniciado o no incoándolo siquiera)⁵⁹⁸.

⁵⁹⁷ [SAN de 8 de febrero de 2000](#). En el mismo sentido, COBO OLVERA, T. *El procedimiento administrativo sancionador tipo*, en Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Bosch (2013), pág. 67.

⁵⁹⁸ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., pág. 100 y Principio... cit., págs. 773-775; CAMPOS ACUÑA, C. *Derecho penal...* cit., pág. 289; CUBERO MARCOS, J. I. *Las aporías del principio non bis in idem en el derecho administrativo sancionador*, en *RAP* nº 207 (2018), pág. 288; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., págs. 300-301; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 208-210 y

- Deber de respetar la declaración de hechos probados de la sentencia penal firme a la hora de tramitar el procedimiento sancionador posterior⁵⁹⁹.

Esta vertiente deriva, en toda lógica, de la material⁶⁰⁰, como confirma la [STC 177/1999, de 11 de octubre](#): “esta dimensión procesal del principio *ne bis in idem* cobra su pleno sentido a partir de su vertiente material” y su fin manifiesto no sólo es evitar dobles incriminaciones y castigos⁶⁰¹, sino también “evitar que recaigan eventuales pronunciamientos de signo contradictorio”.

X.2.1.- Deber de no tramitar procedimiento disciplinario por hechos constitutivos de ilícito penal

Esta regla, como señala Alarcón Sotomayor (2010), “por una parte pretende que no se sancione dos veces la misma infracción y, junto a ello, asegura la inexistencia de

213-214 y La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina sobre el principio *non bis in idem*, en *RAP* nº 162 (2003), págs. 184-185; NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 448; NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. *Derecho...* cit., págs. 178-179; PERELLÓ DOMENECH, I. *Derecho...* cit., pág. 79; ORDÓÑEZ SOLÍS, D. El control judicial de las sanciones administrativas y disciplinarias contra la violencia y la discriminación en el deporte, en *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento*, nº 23 (2008), pág. 112; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. *Manual...* cit., pág. 216.

⁵⁹⁹ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., págs. 99-100 y Principio... cit., págs. 775-778; CASINO RUBIO, M. La fragilidad de los hechos probados (o “donde dije digo, digo Diego”, en *Revista general de derecho administrativo* nº 41 (2016), págs. 5-6; CUBERO MARCOS, J. I. Las aporías... cit., pág. 258; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., págs. 311-312; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 208-211 y 217-218; NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 458-459; NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. *Derecho administrativo...* cit., pág. 179; ORDÓÑEZ SOLÍS, D. El control judicial... cit., pág. 112; REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. El principio... cit., pág. 326; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. *Manual...* cit., pág. 216.

⁶⁰⁰ PÉREZ MANZANO, M. *La prohibición...* cit., pág. 175.

⁶⁰¹ CANO CAMPOS, T. *Non bis in idem...* cit., págs. 193 y 199.

*pronunciamientos punitivos contradictorios en cuanto a los hechos*⁶⁰², y ha sido denominada de varias formas, como son preferencia, prevalencia o supremacía penal⁶⁰³.

Aunque no está prevista específicamente ni en la LPAC ni en la LRJSP, sí ha sido recogida en la LORDCNP, cuyo art. 18.2 dispone: *“la iniciación de un procedimiento penal contra funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía no impedirá la incoación de procedimientos disciplinarios por los mismos hechos. No obstante, su resolución definitiva sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme y la declaración de hechos probados que contenga vinculará a la Administración”*, y en el art. 114 LECr, cuyo primer párrafo establece que *“promovido juicio criminal en averiguación de un delito o falta, no podrá seguirse pleito sobre el mismo hecho; suspendiéndole si le hubiese, en el estado en que se hallare, hasta que recaiga sentencia firme en la causa criminal”*.

Por otra parte, también el art. 10.2 LOPJ establece que *“la existencia de una cuestión prejudicial penal de la que no pueda prescindirse para la debida decisión o que condicione directamente el contenido de ésta determinará la suspensión del procedimiento mientras aquélla no sea resuelta por los órganos penales a quienes corresponda, salvo las excepciones que la ley establezca”*.

La finalidad del deber de paralizar el procedimiento ante la posibilidad de concurrencia de un delito, aunque aún no haya comenzado el proceso penal⁶⁰⁴, es evitar pronunciamientos contradictorios por parte de diferentes órganos de la Administración, de una forma efectiva: impidiendo la continuación del expediente disciplinario, que sólo podrá reanudarse cuando la resolución judicial sea firme; y cuando esto ocurra (como se verá), habrá sujeción a los hechos declarados probados.

⁶⁰² ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Principio... cit., pág. 773.

⁶⁰³ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., pág. 109; CANO CAMPOS, T. *Non bis in idem...* cit., pág. 212; GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., pág. 209; y PÉREZ MANZANO, M. *La prohibición...* cit., págs. 59-64.

⁶⁰⁴ [STS de 21 de diciembre de 2001](#).

La obligación de participar la posible comisión de una infracción penal está recogida en el art. 25 LORDCNP: *“en cualquier momento del procedimiento en que el instructor aprecie que la presunta infracción disciplinaria puede ser calificada como infracción administrativa de otra naturaleza o como infracción penal, lo pondrá en conocimiento del órgano que hubiera ordenado la incoación para su comunicación a la autoridad administrativa o judicial competente o al Ministerio Fiscal”*; en concordancia con la obligación prevista en la LOFFCCS, art. 11.1.a *“velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales”*.

Sin embargo, no existe tal prohibición de incoar un procedimiento por los mismos hechos, ni tampoco la de tramitarlo, en la normativa disciplinaria del Cuerpo Nacional de Policía, en clara contradicción con lo dispuesto en los arts. 114 LECr, y 10.2 LOPJ; pero sí la de aguardar la declaración de hechos probados en sentencia firme previamente a resolverlo, como señala el repetido art. 18.2 LORDCNP.

La solución de poder continuar con el procedimiento hasta el momento de resolver el expediente ha sido ampliamente criticada⁶⁰⁵, si bien es común en el ámbito disciplinario⁶⁰⁶ y ha sido acogida en algunas sentencias contrarias al criterio del TC, como las [SSTS de 10 de mayo de 2002](#) (con un interesante voto particular de los Sres. Peces Morate y Mateo García⁶⁰⁷) o [de 28 de noviembre de 2000](#).

⁶⁰⁵ Así se desprende de las [SSTC 77/1983, de 3 de octubre](#) o [2/2003, de 16 de enero](#), que indica: *“cuando el hecho reúne los elementos para ser calificado de infracción penal, la Administración no puede conocer, a efectos de su sanción, ni del hecho en su conjunto ni de fragmentos del mismo, y por ello ha de paralizar el procedimiento hasta que los órganos judiciales penales se pronuncien sobre la cuestión”* y del, por ejemplo, art. 94.3 TREBEP. También ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., págs. 124-130 y Principio... cit., págs. 773-774; CUBERO MARCOS, J. I. *Las aporías...* cit., pág. 288; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 215-217.

⁶⁰⁶ Arts. 23 RRDFAE, 415.2 LOPJ, 4 LORDGC o 4 LORDFFAA.

⁶⁰⁷ Que afirmaron que *“la posibilidad de tramitar hasta el momento anterior a la resolución un procedimiento sancionador, aunque por los mismos hechos esté pendiente un proceso penal, no impone a la Administración el deber de sustanciar el expediente sancionador porque, en ocasiones, éste puede resultar perturbador para el más exacto conocimiento de los hechos, e, incluso, producir*

Y es que *“la posibilidad de tramitar hasta el momento anterior a la resolución un procedimiento sancionador, aunque por los mismos hechos esté pendiente un proceso penal, no impone a la Administración el deber de sustanciar el expediente sancionador porque, en ocasiones, éste puede resultar perturbador para el más exacto conocimiento de los hechos, e, incluso, producir contradicciones con las pruebas practicadas en el proceso penal, por lo que la prudencia y el respeto a la investigación criminal haría aconsejable abstenerse de incoar el procedimiento sancionador hasta conocer el resultado del proceso penal⁶⁰⁸”*. Ya que la Administración se encontrará vinculada por la declaración de hechos probados propios del pronunciamiento judicial, en buena lógica ha de partirse de éstos (y no incorporarlos a posteriori, avanzada ya la instrucción) en vista a una resolución coherente.

La paralización deberá mantenerse hasta que se dicte resolución judicial firme que finalice el proceso penal y, a este fin, la disposición adicional segunda LORDCNP establece la obligación de jueces y tribunales de poner en conocimiento de la DGP *“cuantas resoluciones dicten que pongan fin a los procesos penales que afecten a los funcionarios sometidos a esta ley”*; pero en caso de que se hayan participado los hechos al Ministerio Fiscal, bastará que éste dictamine la improcedencia de iniciar o proseguir las actuaciones⁶⁰⁹.

La obligación de suspender el procedimiento por la prevalencia penal deberá darse, sin lugar a dudas, en caso de que concurra la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, como ya se mencionó, e incluso en caso de que no lo haya de sujeto o de fundamento, con el fin *“de dirigir posteriormente la competencia sancionadora contra una persona concreta⁶¹⁰”*, o cuando los hechos que motiven ambos procedimientos estén íntimamente relacionados⁶¹¹, de tal manera que *“será,*

contradicciones con las pruebas practicadas en el proceso penal, por lo que la prudencia y el respeto a la investigación criminal haría aconsejable abstenerse de incoar el procedimiento sancionador hasta conocer el resultado del proceso penal”.

⁶⁰⁸ Voto particular de la [STS de 10 de mayo de 2002](#).

⁶⁰⁹ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., pág. 131.

⁶¹⁰ [STSI Cantabria \(Santander\), de 24 de febrero de 1999](#), [STSI Andalucía \(Granada\), de 31 de marzo de 2003](#).

⁶¹¹ Como en el caso de la [STC 2/2003, de 16 de enero](#). También REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. *El principio...* cit., págs. 313-314.

pues, preciso conocer los hechos objeto del procedimiento administrativo sancionador y aquellos por los que se esté tramitando un proceso penal –ya sean aparentemente constitutivos de delito o falta – para apreciar si se da esa racional imposibilidad de separación que el legislador ha establecido para garantizar la prioridad del orden jurisdiccional penal sobre todos los demás⁶¹²”.

En definitiva, y como observa Nieto García (2012): “la razón de la paralización no se encuentra en el principio constitucional que se está comentando, sino en la intención de evitar que terminen probados hechos distintos en el curso de las tramitaciones que se siguen simultánea y paralelamente⁶¹³”.

En caso de que no se suspenda el expediente disciplinario y llegue a dictarse resolución finalizándolo, y habiéndose admitido que la prohibición de *bis in idem* es una manifestación del art. 25.1 CE, la inevitable consecuencia, en aplicación del art. 47.1.a LPAC, es la nulidad de pleno derecho de lo actuado⁶¹⁴.

A esta consecuencia se llega tanto si se alcanza una resolución sancionatoria y se infringe de forma efectiva el principio “*non bis in idem*” como si es de archivo; y con independencia asimismo de si se llegó a imponer la sanción penal: la vulneración ya se ha producido⁶¹⁵.

Por tanto, cabe preguntarse las consecuencias de esta nulidad, y su alcance. La revisión ha de realizarse de oficio o a instancia del interesado, conforme a lo establecido en el art. 106.1 LPAC, pero lo realmente polémico es el alcance de la nulidad: la jurisprudencia ha estimado oportuna la retroacción de lo actuado hasta el momento anterior a la resolución del expediente sancionador, como se puede comprobar en la [STS de 8 de febrero de 1999](#): “por constituir un supuesto de la aplicación del principio «*non bis in idem*» en su vertiente procedimental, solamente implica la anulación de la sanción en el momento presente, ordenándose retrotraer las

⁶¹² [STS de 2 de junio de 2003](#).

⁶¹³ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 449. También en ese sentido, las [SSTS de 22 de julio de 2008](#) o [de 10 de mayo de 2002](#).

⁶¹⁴ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., págs. 216-217; y MUÑOZ CLARES, J. y CABALLERO SALINAS, J. M. *Ne bis in idem...* cit., pág. 277.

⁶¹⁵ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., págs. 137-138.

actuaciones al momento inmediatamente anterior a la imposición de la citada sanción, única afectada por la anulación”.

Esta solución presenta inconvenientes, ya que el procedimiento sancionador llegó hasta el momento inmediatamente anterior a la resolución partiendo de una base distinta a los hechos que resultaron probados en la sentencia penal. Para evitar vicios propios del expediente aquejado de nulidad, parece más apropiado iniciar un nuevo procedimiento, siempre conservando los actos y trámites cuyo contenido se hubiese mantenido igual, como indica el art. 51 LPAC⁶¹⁶... eso sí, siempre que no haya prescrito la infracción.

Por supuesto, una vez haya adquirido firmeza la resolución penal, la instrucción habrá de finalizar la paralización y atenerse a dicho resultado: existencia o no de sentencia condenatoria, absolutoria o sobreseimiento y archivo.

X.2.2.- Deber de respetar los hechos probados en sentencia penal firme al tramitar el procedimiento disciplinario

La determinación de la realidad ocurrida es, sin duda alguna, una cuestión trascendental en cualquier ámbito del derecho. La declaración de que un hecho, o una sucesión de ellos, haya sido declarado probado en un proceso judicial no implica, lamentablemente, que se haya llegado a acreditar la realidad objetiva o material; sino apenas un resultado probable, la verdad judicial, en base a unos ciertos elementos de juicio. Pese a ello, y con el fin de afianzar la seguridad jurídica, habrá de considerarse esos hechos judicialmente probados como la única verdad con interés en el ámbito del derecho⁶¹⁷.

La [STC 77/1983, de 3 de octubre](#), fue la primera que señaló la subordinación de la Administración a la autoridad judicial, de tal modo que: *“la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera”*. Esta subordinación, que se extiende a la cosa juzgada: *“despliega un efecto positivo, de manera que lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica y un*

⁶¹⁶ El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

⁶¹⁷ CASINO RUBIO, M. La fragilidad... cit., págs. 1-5.

efecto negativo, que determina la imposibilidad de que se produzca un nuevo pronunciamiento sobre el tema". Por tanto, continúa,

"El principio non bis in idem determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado".

Concluyendo la resolución citada que la Administración *"no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos (por los tribunales de justicia) y deba en todo caso respetar, cuando actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que (...) hayan realizado"*.

Este deber tiene reflejo en la normativa disciplinaria, al disponer el art. 77.4 LPAC: *"en los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien"*.

La obligación de respeto de la determinación fáctica establecida en las resoluciones penales, indica Pérez Manzano (2002): *"no deriva del efecto positivo de la cosa juzgada (...), sino de la necesidad de tutelar de manera reforzada los hechos en el procedimiento penal, esto es, en un proceso que se sustancia de conformidad con derechos constitucionales que tienen una vigencia, en unos casos, exclusiva y, en otros, específica"*⁶¹⁸.

Esta vinculación del derecho disciplinario se produce únicamente respecto de resoluciones judiciales firmes del orden jurisdiccional penal, pudiendo tratarse tanto de sentencias absolutorias como condenatorias, así como de autos de sobreseimiento libre o provisional⁶¹⁹; no existiendo esta sujeción en caso de

⁶¹⁸ PÉREZ MANZANO, M. *La prohibición...* cit., pág. 65.

⁶¹⁹ Respecto a la posibilidad de que los autos de sobreseimiento puedan tener trascendencia disciplinaria, pese a no presentar una declaración de hechos probados,

resoluciones de otros órdenes jurisdiccionales, instrucciones del Ministerio Fiscal o resoluciones administrativas de cualquier índole⁶²⁰. Como afirma Cano Campos (2001), en este caso “*debe verse la continuación del enjuiciamiento de unos hechos que permita agotar el ejercicio del ius puniendi del Estado por parte de los órganos que tienen reservada una concreta manifestación del mismo (la de aplicar las normas administrativas sancionadoras) y de la que carecían los órganos penales que se pronunciaron —sólo parcialmente— en primer lugar*”⁶²¹.

La sujeción, por otra parte, se produce únicamente respecto de los hechos declarados probados, y no respecto de los declarados no probados⁶²², del fallo o de las valoraciones que pudieran encontrarse en los fundamentos jurídicos de la sentencia⁶²³. La [STS de 19 de abril de 1999](#) sintetiza perfectamente las posibilidades que pueden aparecer:

“a) si el Tribunal penal declara inexistentes los hechos, no puede la Administración imponer por ellos sanción alguna; b) si el Tribunal declara la existencia de los hechos pero absuelve por otras causas, la Administración debe tenerlos en cuenta y, valorándolos desde la perspectiva del ilícito administrativo distinta de la penal, imponer la sanción que corresponda conforme al ordenamiento administrativo; y c) si el Tribunal constata simplemente que los hechos no se ha probado, la Administración

cuando se ha declarado inexistente la conducta, ver GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II*, en Valencia: Tirant lo Blanch (2016), págs. 1640-1642; y MELLADO RAMÍREZ, D. y HERRANZ VEGA, M. La instrucción del procedimiento sancionador, en *Manual de derecho administrativo sancionador I* (coord. HERRANZ VEGA, M.), en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2013), pág. 468.

⁶²⁰ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *La garantía...* cit., págs. 164-165.

⁶²¹ CANO CAMPOS, T. *Non bis in idem...* cit., pág. 226.

⁶²² CASINO RUBIO, M. *La fragilidad...* cit., pág. 6; y PALOMAR OLMEDA, A. y FUERTES LÓPEZ, F. J. El contexto general de las relaciones entre el derecho sancionador y el derecho penal, en *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento* nº 33 (2011), pág. 29.

⁶²³ Incluidas las pruebas practicadas en el procedimiento penal. Ver HUERGO LORA, A. *Diferencias...* cit., págs. 40-42.

puede acreditarlos en el expediente administrativo y, si así fuera, sancionarlos administrativamente”.

Sin embargo, esta casuística puede reducirse a únicamente dos, por sus consecuencias:

- Que los hechos se declaren probados, con independencia de que se tengan por verdaderos o falsos. Esta declaración será la que vincula a la Administración, que deberá aceptarlos, junto con las circunstancias que los rodean (fecha, consideraciones que puedan llevar a una correcta graduación de la sanción...), sin practicar más prueba al efecto.

- Que se declaren no probados, en cuyo caso la instrucción podrá realizar las diligencias oportunas para intentar acreditarlos en el expediente disciplinario. Esta posibilidad, bendecida por el TS en sentencias como la de [2 de junio de 2003](#), resulta particularmente polémica, como también la práctica de indagaciones en cuestiones que rodeen, aun indirectamente, los hechos declarados probados⁶²⁴. Las distintas formas de valorar la prueba pueden provocar contradicciones entre lo probado en el procedimiento disciplinario y en sentencia penal⁶²⁵, que constituirían una violación manifiesta de la vertiente procedimental de la prohibición de *bis in idem*⁶²⁶.

Otro problema adicional aparece en caso de que la instrucción del expediente averigüe nuevos hechos desconocidos en la sentencia penal, en base a los cuales la Administración pueda ejercer su poder sancionador, posibilidad que no ha sido descartada expresamente, pero que constituye una incongruencia con las bases en que se fundamenta este principio⁶²⁷. Ante la mera posibilidad de que se dicte un nuevo pronunciamiento discordante con los hechos que se han dado como probados en el proceso penal, el instructor debería evitar la práctica de dicha actividad probatoria.

⁶²⁴ Como ocurrió precisamente en el caso de la [STC 77/1983, de 3 de octubre](#).

⁶²⁵ Como reconoce la [STC 35/1990, de 1 de marzo](#).

⁶²⁶ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 312.

⁶²⁷ NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 460; y QUINTERO OLIVARES, G. *La autotutela...* cit., págs. 283-284.

**XI – LA CADUCIDAD, LA
PRESCRIPCIÓN, Y OTRAS
FORMAS DE EXTINCIÓN DE
LA RESPONSABILIDAD
DISCIPLINARIA**

CAPÍTULO XI.- LA CADUCIDAD, LA PRESCRIPCIÓN Y OTRAS FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

En el ámbito del derecho disciplinario caben varias formas de terminación del procedimiento, una de ellas ordinaria (la resolución entendiéndose del fondo) y otras que, si bien no son la manera ideal de finalizarlo, no resultan tan excepcionales como para que únicamente tengan cabida en manuales doctrinales. Entre estas últimas se encuentran la imposibilidad material para continuar por causas sobrevenidas, la elevación del procedimiento por faltas leves a otro por faltas graves o muy graves, o su caducidad.

Asimismo, y aunque no esté relacionada con el procedimiento, la prescripción tiene una gran importancia a la hora de evaluar la perseguibilidad de las infracciones, o la posibilidad de aplicar las diferentes sanciones. Sus efectos y su complicada relación con la caducidad hacen que sea necesario un meticuloso estudio de esta institución.

Efectivamente, una de las cuestiones más confusas en el procedimiento disciplinario es el efecto que el tiempo tiene sobre él. La carencia de técnicas al efecto por parte de la LPA⁶²⁸ facilitó el desarrollo de criterios jurisprudenciales y doctrinales que las sustituyeran, como aquellos que defendían la imprescriptibilidad de las infracciones administrativas o el empleo de los plazos

⁶²⁸ La LPA sí había previsto la caducidad como forma de terminación del procedimiento promovido a instancia de parte y por hechos imputables al interesado, en su artículo 99 y, como referencia lejana en este sentido, se puede citar la Ley disponiendo que por cada Ministerio se haga y publique un reglamento de procedimiento administrativo para las dependencias centrales, provinciales y locales del mismo, en *Gaceta de Madrid* de 25 de octubre de 1889, nº 298, pág. 237. Respecto a regulación de la caducidad en la LPA, ver AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. *La ley de procedimiento administrativo, estudio de doctrina y jurisprudencia*, en Granada: Editorial Comares (1990), págs. 342-344.

de prescripción propios de las entonces faltas penales⁶²⁹. Esa situación era inadmisibles, ya que, como recuerda Cano Campos (2020) “*en un Estado de derecho, los ciudadanos no solo deben saber por qué se les sanciona, sino también hasta cuándo se les puede sancionar*”⁶³⁰.

La LRJAPPAC estableció las figuras de la caducidad (en sus diferentes variantes, como se verá) y de la prescripción de las infracciones y de las sanciones⁶³¹, cubriendo esta laguna legal, si bien de forma confusa⁶³². Ambas instituciones jurídicas “*limitan el tiempo que la Administración tiene para ejercitar el ius puniendi; limitación temporal que genera obligaciones para la Administración y derechos para el inculpaado*”⁶³³.

La dificultad a la hora de solventar la relación entre las distintas infracciones, la prescripción y la caducidad se debe, como se ha comentado, a la complicada relación entre estas figuras; y de cómo los plazos de unas y otras se alternan, haciendo particularmente difícil que los expedientados tengan

⁶²⁹ CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa: la prescripción, en *Manual de derecho administrativo sancionador* (coord. SILVA DE LAPUERTA, M.), en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2013), págs. 521-525; DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador*, en Barcelona: Bosch (2009), págs. 22-24 y *Tratamiento y efectos de la caducidad en el procedimiento sancionador*, en A Coruña (Galicia): Colex (2020), págs. 20-22; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios... cit.*, págs. 267-269; NIETO GARCÍA, A. *Derecho... cit.*, pág. 542; y SALVADOR BULLÓN, P. y SALVADOR BULLÓN, H. *La prescripción de las faltas disciplinarias en derecho español*, en Madrid: Instituto editorial Reus (1952), págs. 3-28.

⁶³⁰ CANO CAMPOS, T. La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción, en *RAP* nº 212 (2020), pág. 130.

⁶³¹ Tanto la caducidad como la prescripción ya habían sido reguladas anteriormente, en el ámbito disciplinario: España. Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local, en *BOE* de 28 de junio de 1952, nº 180, págs. 2906-2929.

⁶³² GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios... cit.*, pág. 229.

⁶³³ DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad... cit.*, págs. 24-25.

conocimiento del estado de unos procedimientos que pueden influir no sólo en sus retribuciones, sino también en su futuro profesional.

Por otra parte, también ha de entenderse del resto de formas de extinción de la responsabilidad disciplinaria, previstas en el art. 14 LRDCNP, junto a la prescripción, que es la más habitual. El transcurso del tiempo no es necesariamente su causa, como sí ocurre con la prescripción o con la caducidad-perención, pero la similitud de sus efectos exige su estudio conjunto.

XI.1.- LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES

Como señalan Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez (2016), la prescripción se trata del “decaimiento de la posibilidad de ejercitar los derechos como consecuencia del mero transcurso del tiempo⁶³⁴” y, en el caso de la prescripción de las infracciones, se traduce en la imposibilidad de ejercer la potestad sancionadora por ese motivo.

Si se tiene como referencia al expedientado, se ha considerado que su fundamento es la seguridad jurídica⁶³⁵; mientras que si la referencia es el órgano sancionador se suele considerar que se trata de la eficacia administrativa⁶³⁶; aunque la opinión más ajustada a la realidad parece la de Santamaría Pastor (2005), que afirmó (si bien respecto a la caducidad, pero su criterio es plenamente aplicable también a la prescripción) que “la Administración está en su derecho, por motivos de observancia de la legalidad, de perturbar la vida de un ciudadano teniendo pendiente respecto de él un procedimiento potencialmente desfavorable, pero sólo durante

⁶³⁴ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen I...* cit., pág. 246. No siempre ha resultado pacífica la prescriptibilidad de la acción disciplinaria, como se puede comprobar en SUAY RINCÓN, J. en *La potestad...* cit., pág. 1325.

⁶³⁵ CABALLERO SÁNCHEZ, R. Prescripción de infracciones y sanciones, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), pág. 641; DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., pág. 24; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 266.

⁶³⁶ CALVO VÉRGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. *Las formas...* cit., pág. 520; y QUEREDA TAPIA *et alt. Manual práctico...* cit., pág. 57.

*un tiempo fijo, predeterminado e improrrogable*⁶³⁷”, teniendo en su opinión los valores de la actividad administrativa una importancia secundaria.

En cualquier caso, la prescripción de la infracción produce el derecho a no ser perseguido por esa conducta en concreto una vez que el plazo previsto haya transcurrido⁶³⁸.

Esta forma de prescripción se encuentra establecida en el art. 30.1 LRJSP, que dispone unos plazos en defecto de previsión legal específica; sin embargo, el art. 15.1 LORDCNP fija los plazos a los que se encuentra sometida esta figura en esta normativa disciplinaria policial: “*las faltas muy graves prescribirán a los tres años; las graves, a los dos años, y las leves, al mes*”, periodos proporcionados a la gravedad de las infracciones⁶³⁹.

Se trata de un plazo muy breve en el caso de faltas leves que, como se verá, produce dificultades en caso de que sea necesaria la previa apertura de una información reservada, así como en caso de perimir el procedimiento. Asimismo, dado que para perfeccionarse alguna infracción grave (8.e) es necesaria la previa sanción firme de dos faltas leves previstas en el art. 9.c, resulta particularmente complicado que aquélla llegue a castigarse.

Obviamente, una vez dictada y notificada la resolución, finaliza la posibilidad de prescripción de la infracción, que no se prolonga a la vía de recurso⁶⁴⁰, como aclaran las [SSTS de 15 de diciembre de 2004](#) y [de 22 de junio de 1998](#). No basta con la emisión de la resolución en sí misma para impedir la prescripción, debido a que la falta de notificación no sólo impide que el

⁶³⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP), en *RAP* nº 168 (2005), págs. 15-17.

⁶³⁸ DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Tratamiento y efectos...* cit., pág. 19.

⁶³⁹ CABALLERO SÁNCHEZ, R. Prescripción... cit., pág. 644; y GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen...* cit., págs. 285-286.

⁶⁴⁰ COBO OLVERA, T. *El procedimiento administrativo...* cit., pág. 70; DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Tratamiento y efectos...* cit., págs. 97-102; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen...* cit., pág. 299; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 643; y PALOMAR OLMEDA, A. Prescripción, caducidad, plazo máximo de resolución en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico, en *RAD* nº 3 (2012), pág. 3.

expedientado conozca si se ha alcanzado o no el plazo de prescripción, sino también que pueda defenderse frente a una hipotética resolución sancionadora⁶⁴¹ ([STS de 7 de octubre de 2002](#)).

La primera cuestión a tener en cuenta es la fecha en que comienza a correr la prescripción, también denominada *dies ad quo*. El art. 15.2 LORDCNP resuelve de forma poco satisfactoria esta cuestión, al disponer que “*el plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido*”, ya que esta solución únicamente es aplicable a las infracciones instantáneas, que se consuman en el mismo momento de cometerse; o incluso a aquéllas cuya comisión requiere diversas acciones dirigidas a un único fin infractor, no comenzando en este caso a contarse la prescripción hasta el momento en que haya efectuado la última conducta que dio lugar a la falta⁶⁴².

La LRJSP establece en su art. 30.2, por otra parte, que “*en el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora*”, de manera coherente con una estable jurisprudencia del TS en resoluciones como las [SSTS de 21 de abril de 1997](#), o [de 17 de mayo de 1999](#)⁶⁴³. A estos efectos debe entenderse por infracción continuada la definida en el art. 29.6 LRJSP: “*la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o*

⁶⁴¹ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., págs. 293-295. En contra, GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., pág. 645.

⁶⁴² CABALLERO SÁNCHEZ, R. *Prescripción...* cit., pág. 647; CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. *Las formas de extinción...* cit., págs. 526-527; DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., pág. 87; DE PALMA DEL TESO, A. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*, en REDA nº 112 (2001), págs. 569-570; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., pág. 237; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 233; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 628-630; y JUNCEDA MORENO, J. *Los principios...* cit., pág. 129.

⁶⁴³ En el mismo sentido, respecto de las infracciones permanentes, REBOLLO PUIG, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. e IZQUIERDO CARRASCO, M. *Derecho...* cit., págs. 21-22.

aprovechando idéntica ocasión”, cuestión de difícil determinación en la práctica, mientras que permanente es aquella cuya comisión es instantánea, pero sus efectos perviven en el tiempo⁶⁴⁴; habiendo sido definidos ambos tipos de infracción por resoluciones judiciales como las [SSTS de 16 de marzo de 2010](#), [de 4 de noviembre de 2013](#) o, en mayor detalle, la [de 23 de octubre de 2015](#):

“Las infracciones continuadas consisten en una pluralidad de acciones, cada una de las cuales por sí misma consume la infracción, que se prolongan en el tiempo en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando en todos los casos una ocasión semejante. En tales supuestos aun cuando cada una de las distintas actuaciones desarrolladas constituiría de por sí una infracción, se consideran a efectos de su punición como sucesivos momentos de ejecución parcial de una misma infracción. A su vez, las llamadas infracciones permanentes se diferencian de las continuadas en que en las primeras el infractor lleva a cabo una sola acción punible, pero dicha acción se caracteriza por su prolongación en el tiempo, de manera que la consumación de la infracción se inicia en el momento en el que el infractor lleva a cabo la acción típica, pero lo que pudiera denominarse el periodo de consumación no se detiene ahí sino que subsiste a partir de ese periodo inicial hasta que el infractor pone término a la conducta típica constitutiva de la infracción, de forma que la consumación de delito se perpetúa hasta que la conducta finaliza. Se ha dicho, por eso, que en las infracciones permanentes, por voluntad del autor, se renueva continuamente la acción típica, manteniéndose así la situación antijurídica hasta que el infractor le pone término”.

En cuanto a su perseguibilidad, como señala Gallardo Castillo (2008): *“cabe la posibilidad de seccionar temporalmente la unidad lógica de la comisión de la infracción mediante el ejercicio de (...) las potestades sancionadoras, en tanto no conste la cesación de la infracción pues, mientras así sea, no habrá tenido lugar el inicio del cómputo del plazo de prescripción, plazo que se renueva hasta que la conducta que determina la infracción*

⁶⁴⁴ DE PALMA DEL TESO, A. Las infracciones administrativas continuadas... cit., págs. 557-558 y 564-569; GALLARDO CASTILLO, M. J. Régimen disciplinario... cit., pág. 293; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. El procedimiento... cit., pág. 267; y MARINA JALVO, B. Sobre la tipicidad... cit., págs. 3-4.

cese de forma definitiva^{645''}; de tal manera que, habiendo ya entendido de un periodo temporal concreto un expediente sancionador, y habiendo resolución ejecutiva sobre ese primer lapso de tiempo (art. 63.3 LPAC), será posible iniciar otro respecto de un plazo posterior, pero nunca de aquél ya resuelto, con el fin de no vulnerar la prohibición de *bis in idem*⁶⁴⁶.

En el caso de una infracción que consista en una omisión, que puede ser confundida fácilmente con una infracción permanente, la prescripción comenzará a correr desde el momento en que decae el deber de actuar de la forma precisa que se omitió⁶⁴⁷, no prorrogándose a lo largo del periodo temporal en que surte efectos la omisión.

Respecto a las infracciones que no se ponen de manifiesto hasta un momento posterior a su comisión, por falta de signos externos (también denominadas ocultas), la jurisprudencia ha estimado que la acreditación de la fecha en que se produjo la infracción y, por tanto, comenzó a correr la prescripción, debe corresponder al interesado⁶⁴⁸. De esta manera, la [STS de 3 de enero de 1992](#) señaló que:

“La carga de la prueba de la prescripción no la soporta la Administración sino el administrado que voluntariamente se ha colocado en una situación de clandestinidad (...) y que por tanto ha creado la dificultad para el conocimiento del dies ad quo en el

⁶⁴⁵ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., págs. 238-239. También las [SSTS de 2 de enero de 2003](#) y [de 30 de octubre de 1991](#).

⁶⁴⁶ ALCEMIJA CASANOVA, A. B. Procedimiento administrativo. Especialidades de los procedimientos de naturaleza sancionadora en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en *La Administración práctica* nº 2 (2017), pág. 3; y GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 236-242. No se puede compartir el criterio de estos últimos autores, acerca de la posibilidad de ampliar el expediente sancionador a las nuevas infracciones de las que la Administración vaya teniendo noticia, porque en la práctica ello conllevaría la falta de sanción de las sucesivas infracciones, mientras que la conducta perseguida se iría agravando progresivamente.

⁶⁴⁷ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., pág. 623.

⁶⁴⁸ En contra, CABALLERO SÁNCHEZ, R. Prescripción... cit., pág. 650, que defiende que el infractor no está obligado a evidenciar su culpa.

plazo que se examina, por ello el principio de la buena fe, (...) impide, como señalan las sentencias de esta Sala de 14 de mayo de 1990 y 16 de mayo de 1991, que el que crea una situación de ilegalidad pueda obtener ventaja de las dificultades probatorias originadas por esa ilegalidad”.

De no acreditarse la fecha en que se produjo la infracción, la prescripción comenzará a correr en el momento en que la Administración tenga constancia de ella⁶⁴⁹.

Por último, en caso de que la infracción disciplinaria traiga causa en un procedimiento penal por delito doloso, el art. 15.2 LORDCNP establece que el *dies ad quo* será la fecha de la firmeza de la sentencia condenatoria, y no el momento en que efectivamente se produjo el comportamiento sancionable, con el fin de no violentar la faceta procedimental de la prohibición de *bis in idem*⁶⁵⁰.

En este caso, y pese al literal de la ley, es criterio común que la prescripción no comienza a correr hasta el momento en que el órgano sancionador tiene conocimiento de la resolución judicial firme⁶⁵¹. Ambas posturas disponen de argumentos en su favor, y aunque la más generalizada recuerda que le resulta imposible al órgano administrativo correspondiente actuar antes de haber recibido testimonio de la resolución judicial firme⁶⁵², no debe olvidarse que la establecida legalmente tiene un sólido apoyo en que el interesado en ninguna manera ha de sufrir la desidia de la Administración, del órgano judicial, o de

⁶⁴⁹ CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. Las formas de extinción... cit., pág. 528; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 246; y NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 547. En contra, GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., págs. 627-628 entienden que actuar de esta manera llevaría a la imprescriptibilidad práctica de numerosas infracciones.

⁶⁵⁰ Por todas, ver la [STS de 9 de junio de 2011](#).

⁶⁵¹ COBO OLVERA, T. *El procedimiento administrativo...* cit., pág. 68; y QUEREDA TAPIA *et alt.* *Manual práctico...* cit., pág. 59. Ver también la [STS de 7 de marzo de 2019](#).

⁶⁵² DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., págs. 91-92. En este sentido, si bien respecto de la institución de la caducidad, se manifiesta la [STS de 17 de junio de 2016](#).

ambos a la hora de comunicarse, sufriendo un perjuicio su seguridad jurídica de esta manera⁶⁵³.

Una vez aclarado el momento de inicio de la prescripción, han de computarse los plazos legales que, como ya se dijo, son de tres, dos años o un mes. Estos plazos se computarán de fecha a fecha, con las puntualizaciones indicadas en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 30 LPAC⁶⁵⁴ que, para su correcta aplicación, necesitarán de la aplicación de los correspondientes calendarios de días inhábiles a efecto de plazos⁶⁵⁵:

“4. Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.

El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

5. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

6. Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso”.

Sin embargo, el plazo de prescripción no es un valor absoluto e inmovible, sino que caben supuestos en los que puede ser suspendido o interrumpido.

La primera causa está recogida en el art. 15.4 LORDCNP: *“cuando se inicie un procedimiento penal (...) la prescripción de las infracciones disciplinarias que de los hechos pudieran derivarse quedará suspendida por la incoación de aquel procedimiento,*

⁶⁵³ Soportan este criterio resoluciones judiciales como la [STS de 16 de junio de 2011](#).

⁶⁵⁴ También en este sentido GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 264.

⁶⁵⁵ [STS de 18 de abril de 2005](#). También PALOMAR OLMEDA, A. *Procedimiento administrativo*, en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2017), págs. 260-262.

aun cuando no se hubiera procedido disciplinariamente. En estos supuestos, el plazo volverá a correr desde la fecha de la firmeza de la resolución judicial", que busca asegurar el respeto del ámbito procedimental de la prohibición de *bis in idem*. De forma coherente con el *dies ad quo* de las infracciones disciplinarias originadas por un ilícito penal, la fecha establecida para que vuelva a correr la prescripción es la de firmeza de la resolución judicial.

El término "volver a correr" parece indicar la continuación del plazo desde donde se detuvo, y esto es debido a que el art. 15.4 ha apreciado que el efecto es suspensivo, y no interruptivo. Esto implica que se tenga en cuenta el plazo ya discurrido con anterioridad a la paralización, y se añada al que se inicia tras su finalización.

La segunda causa es la dispuesta en el art. 15.3 LORDCNP, el cual dispone que: *"la prescripción se interrumpirá por la iniciación del procedimiento; a estos efectos, la resolución por la que se acuerde su incoación deberá ser debidamente registrada y notificada al funcionario expedientado o publicada, siempre que éste no fuere hallado. El plazo de prescripción se reanudará si el procedimiento permaneciese paralizado durante más de seis meses por causa no imputable al funcionario sometido a expediente"*.

En este otro caso, y de la misma forma que ocurre con la regulación general establecida en el art. 30.2 LRJSP⁶⁵⁶, el plazo se reanudará, de modo que comenzará desde su inicio, ignorando lo ya discurrido, ya que como aclara Caballero Sánchez (2010) ése *"es el efecto propio de las acciones interruptoras de la prescripción"*⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ *"El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable"*.

⁶⁵⁷ CABALLERO SÁNCHEZ, R. Prescripción... cit., pág. 665; MORENO MOLINA, J. A. Las novedades... cit., págs. 11-12; y TARDÍO PATO, J. A. Caducidad del procedimiento administrativo, en *Diccionario de derecho administrativo I*, (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 362.

También De Diego Pérez (2009) defiende que la reanudación del plazo de prescripción supone que no se tenga en cuenta el plazo ya transcurrido con anterioridad, ya que *“lo que aquí se regula son supuestos de «interrupción» y no de «suspensión» de la prescripción⁶⁵⁸”* y numerosa jurisprudencia, como la [STSI Navarra \(Pamplona\), de 26 de julio de 2002](#) y la [STSI Andalucía \(Granada\), de 7 de octubre de 2002](#), afirmando ésta última que: *“la tesis de la actora de sumar los plazos de prescripción transcurridos antes de la iniciación del procedimiento sancionador y durante el transcurso del mismo, para consumir el plazo de prescripción, no es admisible ya que según la interpretación otorgada al art. 132, 2º de la LPAC, la reanudación del plazo de prescripción a que alude este precepto es del plazo íntegro, y no la reanudación del cómputo de otro plazo de prescripción anterior que hubiere sido interrumpido”,* aclarando de forma taxativa la equivalencia de los términos “reanudar” (propio de la LORDCNP y de su coetánea LRJAPPAC) y “reiniciar” (propio de la LRJSP)⁶⁵⁹.

Sin embargo, en contra de esta postura se ha manifestado, entre otros, Parada Vázquez (2003), al señalar que *“hay que entender que el tiempo ya ganado de*

⁶⁵⁸ DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., págs. 170-172. Defienden el mismo criterio ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. M., IZQUIERDO CARRASCO, M., y REBOLLO PUIG, M. Derecho administrativo sancionador, en *REDA* nº 178 (2016), págs. 34-35; ALEGRE ÁVILA, J. M. El derecho... cit., págs. 14-15; CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. Las formas de extinción... cit., págs. 532-533; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., págs. 270-271; y GONZÁLEZ NIETO, E. La prescripción de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de la Administración local, en *REVL* nº 98 (1958), pág. 203. También ocurre de esta manera con la prescripción en el ámbito penal, art. 132.2 CP.

⁶⁵⁹ Sobre la diferencia entre interrupción y suspensión reflexiona también GONZÁLEZ NIETO, E. La prescripción... cit., págs. 203-204, y TARDÍO PATO, J. A. Prescripción de pretensiones y caducidad del plazo de interposición de los recursos administrativos y contencioso-administrativos: el argumento de la especialidad, en *REDA* nº 129 (2006), págs. 3-4.

*prescripción se une al que se gane tras la reanudación y a los adquiridos después de sucesivas interrupciones y reanudaciones*⁶⁶⁰.

Pues bien, aclarada ya la diferencia entre suspensión e interrupción de los plazos, el requerimiento de notificación establecido en el art. 15.3 LORDCNP obedece a criterios lógicos, ya que esta institución, como se ha visto, busca garantizar la seguridad jurídica del expedientado⁶⁶¹.

En este último caso, y pese a que ya haya comenzado el procedimiento, prosigue indicando el mismo artículo que: *“el plazo de prescripción se reanudará si el procedimiento permaneciese paralizado durante más de seis meses por causa no imputable al funcionario sometido a expediente”*. Esta parálisis sólo será constatable por el expedientado en caso de que se le dé vista del expediente, de otra manera le resultará imposible estar al tanto de las actuaciones practicadas⁶⁶². Por este motivo, más útil que esta técnica parece un uso correcto de la perención, que también permite evitar dilaciones innecesarias y cuya supervisión resulta mucho más sencilla por parte del interesado⁶⁶³.

El tercer y último supuesto en que se puede interrumpir la prescripción está previsto en el art. 46.4 LORDCNP, en caso de que un policía nacional pase a la situación administrativa de excedencia voluntaria antes del inicio o en el transcurso de un expediente disciplinario, y la causa de éste sea falta grave o muy

⁶⁶⁰ PARADA VÁZQUEZ, R. Derecho administrativo I, en Madrid: Marcial Pons (2003), pág. 493. También LÓPEZ DONAIRE, M. B. Las novedades sobre la prescripción de las infracciones y sanciones a raíz de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en *Aletheia* nº 2 (2016), pág. 21; y NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 548.

⁶⁶¹ CABALLERO SÁNCHEZ, R. Prescripción... cit., pág. 651; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., págs. 101-102 y *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 273-274. En ese mismo sentido se declara el art. 30.2, 2º párrafo, de la LRJSP: *“Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora”*.

⁶⁶² COBO OLVERA, T. *El procedimiento administrativo...* cit., pág. 68.

⁶⁶³ CABALLERO SÁNCHEZ, R. Procedimiento sancionador: caducidad, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), págs. 818-819.

grave cometida, obviamente, con anterioridad a su pase a tal situación⁶⁶⁴: *“cuando un funcionario pase a la situación de excedencia voluntaria antes o durante la tramitación de un procedimiento disciplinario por infracciones contempladas en esta Ley, dicho procedimiento quedará suspendido, interrumpiéndose el cómputo de los plazos de prescripción, continuando su tramitación cuando el afectado solicite el reingreso en el servicio activo”*.

En este caso, además de la suspensión de la caducidad del procedimiento (caso de haberse ya iniciado), se interrumpirá la prescripción de la infracción, con los efectos producidos por el reinicio de los plazos. El fin de esta disposición es, claramente, evitar que un mero cambio de situación administrativa pueda evitar la imposición de la sanción oportuna, si bien produce el inaceptable efecto de prorrogar indefinidamente la posibilidad de ejercer la potestad sancionadora, desvirtuando de forma flagrante el fin del instituto jurídico de la prescripción.

Dado que la LORDCNP no establece nada al efecto, en caso de que el procedimiento llegue a perimir, se tendrá por no interrumpido el plazo de prescripción, como dispone el art. 95.3 LPAC: *“los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”*; prosiguiendo el cómputo de la prescripción, por tanto, como si no hubiese existido procedimiento sancionador alguno. De esta manera, y aunque el mismo artículo establece que *“la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración”*, lo cierto es que si un procedimiento disciplinario tramitado por falta leve caduca, al ser el plazo de éste (tres meses) superior al de prescripción (un mes), la falta habrá llegado a prescribir.

⁶⁶⁴ Dentro de los supuestos del art. 2.1 LORDCNP: *“Esta Ley Orgánica es de aplicación a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que se encuentren en las situaciones de servicio activo y de segunda actividad ocupando destino. Los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía en situación de segunda actividad sin ocupar destino estarán sometidos al régimen general disciplinario de la función pública. Los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que se encuentren en situación distinta de las anteriores incurrirán en responsabilidad disciplinaria por las faltas previstas en esta Ley Orgánica que puedan cometer dentro de sus peculiares situaciones administrativas, en razón de su pertenencia al Cuerpo Nacional de Policía, siempre que no les sea de aplicación otro régimen disciplinario o, que de serlo, no esté prevista en el mismo aquella conducta”*.

Hay otros trámites, como la información reservada, que no interrumpen la prescripción⁶⁶⁵, ya que únicamente lo hace el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador procedente, debidamente notificado o cuya notificación se haya intentado en legal forma⁶⁶⁶; y nunca actividades previas⁶⁶⁷. Así se ha manifestado, tras un criterio vacilante, la [STS de 13 de marzo de 2002](#): *“la interrupción de los plazos prescriptivos, cierto es, no se produce por la tramitación de diligencias reservadas o informaciones previas, sino por la apertura del procedimiento disciplinario mediante el correspondiente acuerdo de incoación, que debe ser formalmente notificado al interesado para que ese efecto interruptivo se produzca”*.

Tampoco interrumpen la prescripción las actividades internas de la Administración⁶⁶⁸, ni actuaciones que hayan sido anuladas por ésta o por órganos jurisdiccionales. Dado que las causas de nulidad y anulabilidad desarrolladas en los arts. 47 y 48 LPAC son imputables a la Administración, en ningún caso la deberían beneficiar⁶⁶⁹.

Por último, tanto la prescripción (ya sea de la infracción o de la sanción) como la caducidad de los procedimientos sancionadores han de ser apreciadas de oficio en cualquier momento del procedimiento por el operador jurídico o por el órgano que entienda del recurso administrativo interpuesto contra la resolución que lo finalice.

Eso no impide que también pueda ser aducida por el expedientado; y por supuesto apreciada por el tribunal que entienda del correspondiente recurso

⁶⁶⁵ COBO OLVERA, T. *El procedimiento administrativo...* cit., pág. 68; y NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 549.

⁶⁶⁶ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 751. La notificación puede realizarse en soporte papel, usualmente en la secretaría de la Unidad policial a la que esté adscrito, utilizando medios electrónicos o la vía edictal; técnicas previstas en los arts. 42, 43 y 44 LPAC, respectivamente.

⁶⁶⁷ Es inequívoco el art. 19.5 LORDCNP: *“Antes de dictar la resolución de incoación del procedimiento, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil podrá acordar la práctica de una información reservada...”*

⁶⁶⁸ En contra, la [STS de 22 de junio de 1998](#).

⁶⁶⁹ DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., págs. 164-165. En el mismo sentido se declara la [STS de fecha 28 de junio de 2004](#).

contencioso-administrativo⁶⁷⁰, incluso aunque esta causa no se haya alegado, señalando la [STS de 5 de diciembre de 1988](#) que “*para que la sanción administrativa sea válida en derecho, es preciso no sólo que los actos realizados estén incluidos en la norma sancionadora, sino que, además, la sanción se imponga de conformidad con la norma de procedimiento, y en el plazo exigido por la Ley: el transcurso de ese plazo sin que se imponga sanción, determina la imposibilidad legal de efectuarlo, y si se ha hecho, se produce la nulidad radical de la sanción impuesta*”.

XI.2.- LA CADUCIDAD-PERENCIÓN

Dada la anfibología del término caducidad, ha de ser estudiado en sí mismo para evitar malentendidos. Aunque la diferente terminología no ha gozado de éxito ante el legislador y su tratamiento por jueces y tribunales ha sido equívoco⁶⁷¹, existe un alto grado de consenso doctrinal acerca de la necesidad de distinguir entre la caducidad en el caso de procedimientos iniciados a instancia de parte (caducidad en sentido estricto) y de los iniciados de oficio, como son los disciplinarios: en este último caso se ha resucitado el término perención, mucho más utilizado en entornos hispanoamericanos.

En palabras de De Juan Casadevall (2005), “*la perención extingue el procedimiento por inactividad procesal, pero no el derecho que le sirve de base*”, mientras que “*la caducidad, o decadencia del derecho, es la extinción del derecho temporal cuyo ejercicio aparece indisociablemente vinculado, desde su nacimiento, a un plazo legal o convencionalmente preestablecido*⁶⁷²”. Por tanto, aquí se hablará de forma indistinta

⁶⁷⁰ CABALLERO SÁNCHEZ, R. Prescripción... cit., pág. 654 y Procedimiento... cit., pág. 814; CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. Las formas de extinción... cit., pág. 540; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios*... cit., págs. 232-233; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento*... cit., págs. 284-287; y QUEREDA TAPIA *et alt.* *Manual práctico*... cit., pág. 57. Relativa a la caducidad, ver la [STS de 7 de marzo de 2007](#).

⁶⁷¹ Ver, por una parte, la [STS de 18 de noviembre de 1986](#), y por otra la [de 5 de mayo de 1999](#).

⁶⁷² DE JUAN CASADEVALL, J. La caducidad (perención) en los procedimientos tributarios en la nueva LGT, en *Quincena fiscal* nº 12-13 (2005), págs. 11-12.

de perención, de caducidad-perención o de caducidad del procedimiento disciplinario, pero siempre en alusión a la que se produce en procedimientos iniciados de oficio.

Se encuentra prevista en la LPAC, cuyo art. 84.1 describe la caducidad como una de las distintas formas de finalización del procedimiento. Por otra parte, su art. 25.1 establece que *“en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos”*, y en su apartado .b detalla 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”*.

Por otra parte, la LORDCNP ha realizado un somero desarrollo de la perención en su art. 46, si bien respecto a los procedimientos por faltas graves y muy graves.

De estos artículos se deduce, en palabras de Garberí Llobregat (2016), que *“el objeto preciso de la caducidad no es el ejercicio del ius puniendi sino la forma de ejercitar el mismo⁶⁷³”*, y más concretamente el plazo máximo para llevarlo a efecto.

Su fundamento ha sido considerado el mismo que el de la prescripción, e igualmente en este caso es oportuna la reflexión de Santamaría Pastor (2005), mencionada anteriormente (ver nota 637). También tiene en común con esa institución su carácter objetivo y automático⁶⁷⁴, que convierte a la resolución de archivo en un trámite inútil, de efecto puramente declarativo⁶⁷⁵.

⁶⁷³ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., pág. 251.

⁶⁷⁴ [SSTS de 28 de julio de 2013](#), [de 16 de marzo de 2012](#) y [de 20 de diciembre de 1989](#). También DE DIEGO DíEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., pág. 210 y *Tratamiento y efectos...* cit., pág. 56; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 284; NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 553; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Caducidad...* cit., págs. 23, 28-30. En contra de dicho automatismo, hay resoluciones como la [STS de 14 de febrero de 2011](#).

⁶⁷⁵ CABALLERO SÁNCHEZ, R. *Procedimiento...* cit., págs. 806-807; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., págs. 749-750; y

La fecha en que empieza a correr la perención es la del acuerdo de iniciación, y no la de su notificación, conforme a lo establecido en el art. 46.1 LORDCNP: *“la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario y su notificación al interesado deberá producirse en un plazo que no podrá exceder de seis meses desde la fecha del acuerdo de incoación del expediente”*. Comparte esa posición con la LPAC, que en su art. 21.3.a dispone que los plazos de perención se contarán *“en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación”*. Este criterio, actualmente aceptado de forma general⁶⁷⁶, fue confirmado ya durante la vigencia de la LRJAPPAC, mediante resoluciones como la [STS de 27 de abril de 2004](#).

Incoado, por tanto, el procedimiento, existe un plazo máximo de seis meses para resolver y notificar⁶⁷⁷, plazo que se reduce a tres en el caso de las faltas leves, al no tener éstas previsto uno específico.

Por otra parte, el plazo, en el caso de procedimientos por faltas graves o muy graves, puede verse reducido en el supuesto de que se aplique el art. 42 LORDCNP:

“Por razones de urgencia derivadas de la necesidad de mantener la disciplina, la ejemplaridad, o por la notoriedad o gravedad de los hechos, el órgano que acordó la incoación podrá disponer que los plazos de tramitación del expediente se reduzcan a la mitad de tiempo, salvo los que se contienen en los artículos 36.2, 38, 40 y 44.2”.

La urgencia, por otra parte, ha sido definida por la [STS de 24 de julio de 1989](#): *“la urgencia alude a un supuesto en el que actuando rápidamente en el procedimiento ordinario, la solución, dada la duración de aquél, habría de llegar tarde: las circunstancias concurrentes demandan una decisión que con la tramitación general ya sería tardía. Se sacrifican las garantías ordinarias porque con ellas la solución no serviría ya para resolver el problema”*⁶⁷⁸.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA M. G. *Derecho administrativo español II*, en Oleiros: Netbiblo (2009), pág. 240.

⁶⁷⁶ En contra la [STS de 25 de mayo de 2004](#), FJ 2º.

⁶⁷⁷ La [STS de 24 de octubre de 2007](#) recalca que el dies ad quem es el de notificación de la resolución sancionadora.

⁶⁷⁸ Ver también RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA M. G. *Derecho administrativo... cit.*, págs. 218-219.

Por tanto, el *dies ad quem* también debería calcularse de fecha a fecha, teniendo en cuenta las particularidades del art. 30 LPAC. Sin embargo, el plazo es susceptible de suspensión, conforme indica el art. 46.2 y .4 LORDCNP, según las causas establecidas en el art. 22 LPAC que, teniendo en cuenta las peculiaridades del derecho disciplinario, habitualmente quedarán reducidas a⁶⁷⁹:

- “Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento” (art. 22.1.d). En este caso, la causa de suspensión es potestativa, y puede resultar de utilidad a la hora de solicitar el informe del Consejo de Policía, previsto en el art. 27 LORDCNP⁶⁸⁰.

- “Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado” (art. 22.1.g), suspensión también potestativa, con el fin de respetar la faceta procedimental de la prohibición de *bis in idem*.

- “Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado” (22.2.c), que en este caso no se trata de un acto potestativo, sino necesario.

- “Cuando un funcionario pase a la situación de excedencia voluntaria antes o durante la tramitación de un procedimiento disciplinario por infracciones contempladas en esta Ley, dicho procedimiento quedará suspendido, interrumpiéndose el cómputo de los plazos de prescripción, continuando su tramitación cuando el afectado solicite el reingreso en el servicio activo” (46.4 LORDCNP), ya comentado en el apartado de la

⁶⁷⁹ Las causas de suspensión se encuentran tasadas, de manera que han de encontrar encaje legal en alguno de los casos previstos por el legislador: DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., pág. 257.

⁶⁸⁰ Confirmó el carácter preceptivo del informe del Consejo de Policía la [STS de 30 de diciembre de 2015](#).

prescripción de las infracciones, acto no potestativo que suspende los plazos de resolución del procedimiento, y que sólo es posible en caso de que la falta sea grave o muy grave cometida con anterioridad al pase a la situación administrativa de excedencia voluntaria.

- Mientras se efectúan actuaciones complementarias (art. 43 LORDCNP en relación con el 87 LPAC), de manera que *“el plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias”*, plazo que puede alcanzar un máximo de quince días; acto también necesario, como indica el art. 22.2.b LPAC.

Respecto a la posibilidad de paralización del plazo para resolver a iniciativa del expedientado, la LPAC no ha efectuado un pronunciamiento claro, sino únicamente contempla la posibilidad de forma vaga en su art. 25.2: *“en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución”*. Por tanto, habrá de valorar cada circunstancia, siempre dentro de las limitadas posibilidades que brinda el art. 22.1 LPAC. Resulta particularmente preocupante que el art. 25.2, dando cabida a la suspensión a iniciativa del inculpado, no explicita un plazo máximo, ya que el interés del expedientado no es otro que evitar un resultado inculpatario, aunque ello ocasione la parálisis del procedimiento, impidiendo de esta forma la resolución sancionadora⁶⁸¹.

La posibilidad de paralización por causa imputable al interesado también ha sido contemplada en el art. 65.5 LORPPN que, con el fin de evitar la suspensión indefinida del procedimiento disciplinario, contempla la posibilidad de que esta suspensión comporte *“la pérdida de toda retribución mientras se mantenga dicha paralización, y, de igual manera, no tendrá derecho a percibir haber alguno en caso de incomparecencia en el expediente disciplinario”* de encontrarse el expedientado en situación administrativa de suspensión provisional de funciones.

Caballero Sánchez (2010) considera que en caso de prueba propuesta por el interesado, no se produciría una suspensión a su iniciativa, ya que la instrucción practicaría esta prueba *“porque entiende que pueden arrojar luz sobre alguna cuestión de hecho clave para que sea más fiable. Si es así, el trámite de prueba debe contemplarse*

⁶⁸¹ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo...* cit., pág. 758. En contra, la [SAN de 3 de abril de 2019](#).

como parte propia e integrante del procedimiento, y no darle el tratamiento de una circunstancia extraordinaria que deba conducir a la suspensión del plazo para resolver⁶⁸²". Es el mismo criterio de la [STSI Madrid de 25 de abril de 2006](#):

"Siendo cierto que se paralizó el expediente sancionador, ello no es imputable en ningún caso a la parte actora que se limitó a ejercitar su derecho a realizar alegaciones en su descargo y sugerir que se requiriese al Ayuntamiento para que aportara cierta documentación que obraba en su poder y que corroboraba tales argumentos. En todo caso, es imputable a negligencia en la tramitación del procedimiento el no reiterar el requerimiento una vez transcurrido el mencionado plazo concedido en el primer oficio remitido y adoptar las medidas necesarias para que el mismo se cumplimentara debidamente en la forma solicitada. Por lo cual no es de aplicación lo dispuesto en el artículo 44.2 de la Ley 30/92 respecto de la interrupción del cómputo del plazo para resolver durante el tiempo en que se ha producido la interrupción".

Tampoco parece que tenga cabida en el ámbito disciplinario el supuesto del art. 22.1.a, subsanación de deficiencias o aportación de documentos, ya que pueden realizarse tanto al prestar declaración como al efectuar alegaciones (arts. 30.3, 31.1, 36.2 y 40 LORDCNP).

- Por tanto, la única causa de suspensión por causa imputable al interesado resulta ser la del art. 22.1.e LPAC: "*cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente*", de tal manera que, tratándose de un tiempo tasado (el preciso para incorporar las pruebas técnicas o análisis al expediente), se cierra la puerta a posibles abusos del expedientado. Esta causa de paralización es potestativa.

- Conscientes los tribunales de justicia de la búsqueda por parte de los inculpados de la caducidad o suspensión indefinida del procedimiento sancionador, también se ha valorado como suspensión imputable al interesado la reiterada burla de los intentos de notificación que lleve a la perención del procedimiento, como muestra la [SAN de 3 de abril de 2019](#).

⁶⁸² CABALLERO SÁNCHEZ, R. Procedimiento... cit., pág. 808-810.

La LPAC permite también, en sus artículo 23, ampliar el plazo máximo para resolver y notificar, en el caso de que el número de personas afectadas sea elevado, por un periodo que no puede ser *“superior al establecido para la tramitación del procedimiento”*. En este sentido, la [STSI Madrid, de 7 de marzo de 2014](#), aclaró que:

“Para que la Administración pueda ampliar el plazo máximo para resolver y notificar en un Expediente como el de referencia es preciso el cumplimiento de dos requisitos y condiciones, a saber: - desde un punto de vista material, la concurrencia de una situación realmente excepcional, que impida cumplir con el plazo máximo de resolución y notificación incluso agotando todos los medios disponibles, y - desde un punto de vista formal, que exista una clara motivación de las circunstancias concurrentes para acordar la ampliación. Caso de que no concurran estas dos circunstancias, o no figuren convenientemente acreditadas en el expediente, la ampliación del plazo será no conforme a derecho y por tanto será ineficaz”.

Por supuesto, todas estas paralizaciones o ampliaciones del plazo de caducidad-perención han de ser practicadas por la persona a cargo de la instrucción del expediente, mediante acuerdo al efecto⁶⁸³, que deberá ser posteriormente notificado.

Aunque las causas de suspensión están tasadas, también existen formas de burlar los plazos de caducidad por parte de la Administración. La información reservada está prevista, bajo la denominación de actuaciones previas, en el 55 LPAC; pero más específicamente en el art. 19.6 LORDCNP. Pues bien, siendo este trámite anterior al acuerdo de iniciación (*“antes de dictar la resolución de incoación del procedimiento...”*) y no corriendo aún el plazo de caducidad, permite realizar trámites para el esclarecimiento de los hechos, información que posteriormente *“pasará a formar parte del expediente disciplinario”*, circunstancia tratada en la [STS de 26 de diciembre de 2007](#).

Esta peculiar situación fue denunciada por Santamaría Pastor (2005) que propone para su solución que estos trámites *“sólo debieran ser admisibles (...), en la medida en que tiendan a obtener las informaciones indispensables para valorar la viabilidad del procedimiento a iniciar: esto es, si los hechos que la Administración llega a*

⁶⁸³ DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., pág. 261.

conocer poseen una mínima apariencia de solidez y de carácter infractor, y a qué concretas personas parecen ser atribuibles (para dirigir contra ellas el procedimiento), y nada más⁶⁸⁴”, siendo también deseable no incluir las averiguaciones efectuadas en el expediente, a fin de que no influyeran al órgano instructor. Dado que el art. 19.6 LORDCNP impone esta inclusión, la única forma de evitar vulnerar las normas procedimentales es repetir la práctica de dichas actuaciones, ya incoado el expediente disciplinario.

La otra es la previsión del art. 95.4 LPAC: “podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento” que, con una vaguedad notable, permite burlar los efectos de esta figura en base a un concepto jurídico indeterminado⁶⁸⁵.

Finalizado el procedimiento disciplinario y dictada la resolución sancionadora, ha de notificarse ésta para concluir el cómputo establecido para terminar el procedimiento disciplinario⁶⁸⁶. A estos efectos, tiene validez el intento de notificación debidamente acreditado⁶⁸⁷, siempre con arreglo a las prescripciones legales, como señala la [STS de 17 de noviembre de 2003](#).

Se ha defendido que, de encontrarse caducado el expediente disciplinario, y dictarse resolución extemporánea conociendo del fondo del expediente sancionador, ésta debería encontrarse viciada de anulabilidad⁶⁸⁸, en virtud del art.

⁶⁸⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Caducidad... cit., págs. 33-34.

⁶⁸⁵ MESEGUER YEBRA, J. La resolución y otras formas de terminación del procedimiento administrativo, en Barcelona: Bosch (2000), pág. 23; y NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo*... cit., pág. 555. Ver la [STS de 31 de marzo de 2004](#), FJ 3º. Sin embargo, Tardío Pato considera, erróneamente, que esta posibilidad sólo es de aplicación en casos de procedimientos iniciados a iniciativa del interesado: TARDÍO PATO, J. A. Caducidad... cit., pág. 363.

⁶⁸⁶ [SSTS de 3 de diciembre de 2003](#), o [de 20 de diciembre de 1999](#).

⁶⁸⁷ DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad*... cit., págs. 249-255; y TARDÍO PATO, J. A. Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo, en *REALA* nº 298 (2005), págs. 45-46.

⁶⁸⁸ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento*... cit., págs. 254-255; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho*... cit., págs. 765-766; y

48.3 LPAC: *“la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”*; y, sin embargo, la [STS de 24 de abril de 1999](#), dictada en recurso de casación en interés de ley, falló la validez de las resoluciones sancionadoras dictadas en un procedimiento disciplinario viciado de perención, siempre que la infracción no se encuentre prescrita: *“el artículo 63.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actualmente, 48.3 LPAC) no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador”*.

No obstante, como recalca De Diego Díez (2020), *“si la caducidad extingue el procedimiento, éste ya no existe y tampoco la resolución sancionadora que en él se hubiera dictado⁶⁸⁹”*, de manera que una vez perimido un expediente, todo lo instruido carece de validez, conforme a lo dispuesto en el art. 47.1.e LPAC, que indica que son nulos de pleno derecho los actos *“dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*.

De manera coherente con este razonamiento, el Tribunal Supremo hubo de cambiar de criterio en la [STS de 28 de junio de 2004](#). Actualmente, es pacífico que *“la resolución sancionadora dictada después de que el procedimiento disciplinario haya caducado lo ha sido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, siendo nula de pleno derecho”* ([STS de 24 de septiembre de 2008](#) y muchas otras, como la [STSJ Madrid, de 7 de marzo de 2014](#)).

Dictada al fin resolución de archivo (art. 25.1.b LPAC), cabe preguntarse si es posible la reapertura del procedimiento por la misma causa, en caso de que no haya prescrito la infracción, al no existir pronunciamiento sobre el fondo. Tras un importante debate doctrinal acerca de si tal reapertura supondría una vulneración

TARDÍO PATO, J. A. Caducidad... cit., págs. 364-365 y Consideraciones... cit., págs. 47-50.

⁶⁸⁹ DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Tratamiento y efectos...* cit., pág. 112. En el mismo sentido se manifiesta GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. La caducidad del procedimiento administrativo es un vicio de nulidad, en AA nº 10 (2018), págs. 2-3.

de la prohibición de *bis in idem*⁶⁹⁰, el debate quedó zanjado por resoluciones judiciales como las [SSTS de 16 de julio de 2001](#), [de 17 de abril de 2002](#) o la [de 12 de junio de 2003](#), resolviendo esta última que “la declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44.2 de la Ley 30/92, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma Ley”.

En línea con esta asentada jurisprudencia, la LPAC dispuso en su art. 95.3 que: “en los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción...”, de manera que parecía clara la posibilidad de reapertura en caso de que no se haya producido la prescripción. Efectivamente, una vez perimido un expediente, lo instruido carece de validez (pese a la posibilidad de que se pueda utilizar algunas de las diligencias ya practicadas en el nuevo expediente), de la misma forma que si no hubiera existido; no extinguiendo, por tanto, la responsabilidad disciplinaria⁶⁹¹.

⁶⁹⁰ CABALLERO SÁNCHEZ, R. Procedimiento... cit., págs. 819-820; DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., págs. 281-283; DOMENECH PASCUAL, G. Principio non bis in idem y reapertura de procedimientos, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), págs. 779-788 y ¿Es compatible con el principio ne bis in idem reabrir un procedimiento sancionador caducado?, en *REDA* nº 136 (2007); GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., págs. 279-283 y *Régimen disciplinario...* cit., págs. 315-317; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 755-757; LÓPEZ RAMÓN, F. La caducidad del procedimiento de oficio, en *RAP* nº 194 (2014), págs. 36-45; MESEGUER YEBRA, J. R. A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores, en *RJCyL* nº 1 (2003), págs. 213-222; y RIVERO GONZÁLEZ, M. *et alter. Procedimiento administrativo común y régimen jurídico*, (coord. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.), en Granada: Comares (2016), pág. 344.

⁶⁹¹ CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. *Las formas de extinción...* cit., pág. 538; CANO CAMPOS, T. *El autismo...* cit., págs. 63-64; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento...* cit., págs. 252-253; NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo...* cit., pág. 554; y QUEREDA TAPIA *et alt. Manual práctico...* cit., pág. 61.

No obstante, sigue resultando muy cuestionado este criterio, que prolonga la denominada “pena de banquillo” durante un periodo muy prolongado de tiempo, por la dejadez de la Administración. Para evitar este tipo de situaciones, el TS ha dejado claro que la reapertura continuada de un procedimiento sancionador por la misma causa puede consistir en un abuso de derecho, como precisó la [STS de 30 de mayo de 2002](#), ya que *“reiniciar varias veces un procedimiento tras sucesivas declaraciones de caducidad, al provocar una situación de inseguridad jurídica del administrado, puede dar lugar a que se aprecie la existencia de un abuso de derecho por parte de la Administración”*. Recientemente, la [STSI Murcia, de 25 de enero de 2018](#), estableció ese límite en que puede apreciarse ese abuso en una segunda reapertura.

Los otros dos efectos de la caducidad de un procedimiento sancionador son que no prescriba la infracción por este mero hecho (art. 95.3 LPAC) y la posibilidad de que haya de emitirse al expedientado certificado de la perención y del archivo del expediente disciplinario⁶⁹² (art. 46.3 LORDCNP).

Aceptada la posibilidad de reapertura de un nuevo expediente tras la caducidad-perención del anterior, siempre en el caso de que la infracción no haya prescrito, ha de resolverse la posibilidad de que puedan reutilizarse actuaciones practicadas anteriormente; habida cuenta de que quizá no sea posible repetir algunas de ellas. La LPAC aclara, en su art. 95.3 que *“en los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”*, lo cual no es particularmente esclarecedor, salvo en lo referente a las diligencias que sí se deben repetir.

Siendo asombroso que puedan reutilizarse actos del procedimiento caducado, de manera que nuevamente se pone en entredicho la figura de la caducidad-perención, ha de averiguarse cuáles son aquéllos que se pueden aprovechar en el nuevo. Es particularmente clarificadora la [STS de 24 de febrero de 2004](#):

⁶⁹² [STSI Cataluña \(Barcelona\), de 18 de noviembre de 2014](#).

“a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas [1 de octubre de 2001](#) ([dos](#)), [15 de octubre de 2001](#), [22 de octubre de 2001](#) y [5 de noviembre de 2001](#).

b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. Concepto, éste, de actos independientes, que también cabe ver en las sentencias que acaban de ser citadas.

c) Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.

d) Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse.

Y e) Que por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquél, pues la caducidad «sanciona» el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste”.

La [SAN de 7 de febrero de 2014](#), a este respecto, desarrolla la sentencia anteriormente citada, concediendo asimismo importancia a la posibilidad de que la parte interesada pudiese llevar a cabo la oportuna contradicción en el nuevo procedimiento sobre la prueba reutilizada, al afirmar que:

“El haber traído al presente procedimiento determinadas pruebas practicadas en el expediente sancionador caducado es perfectamente posible conforme a la jurisprudencia, como se señala en la Sentencia de 24 de febrero de 2004 - recurso nº. 3.754/2001 - invocada por la parte actora, máxime si tenemos en cuenta que en el procedimiento sancionador que nos ocupa se volvió a abrir un periodo probatorio con fecha 23 de febrero de 2011, en el que se tuvieron por reproducidos las pruebas obtenidas que se trajeron del procedimiento sancionador caducado, además de practicarse otras pruebas”.

Por tanto, han de reiterarse todas aquellas diligencias y pruebas ya practicadas en el expediente perimido, salvo aquéllas que tuvieran carácter independiente y no hubiesen surgido en el procedimiento disciplinario (pese a que una información reservada cumple con estos requisitos, su incorporación al anterior expediente hace que no sea recomendable su uso), las que sean irrepetibles⁶⁹³, aquéllas otras cuya incorporación solicite el inculpado⁶⁹⁴ y, aunque sea criticable, aquellos trámites cuyo contenido se hubiese mantenido igual de no haberse producido la caducidad; y han de tener un tratamiento idéntico al resto de la prueba, practicada por primera vez en el nuevo procedimiento sancionador.

Así lo entendió la [STS de 21 de noviembre de 2012](#), al afirmar que un informe emitido con motivo del procedimiento que sufrió de perención *“es un acto que se solicitó y emitió ad hoc en el seno de aquel primer expediente caducado y archivado, con ocasión del mismo y para surtir efectos en él y no en ningún otro expediente, por lo que no puede caracterizarse como un acto independiente del expediente caducado en cuanto que no surgió dentro de él”.*

XI.3.- LA PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES

Una vez dictada y notificada la resolución sancionadora, termina el plazo establecido para resolver, al haber cumplido el procedimiento con su objetivo, comenzando un nuevo periodo en el cual ha de hacerse efectiva la sanción. Como

⁶⁹³ DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Tratamiento y efectos...* cit., pág. 132.

⁶⁹⁴ QUEREDA TAPIA, A. *et alt.* Manual práctico... cit., pág. 61. Respecto a los actos cuya conservación solicite el interesado, ver la [STSJ Castilla-La Mancha \(Albacete\), de 25 de enero de 2011](#), FJ 4º.

recuerda De Diego Díez (2009), aunque la denominación de esta figura es la de “prescripción «de la sanción», en realidad se trata de la prescripción «del derecho de la Administración a hacer efectiva la sanción impuesta» (como parte del *ius puniendi*); prescribe, por tanto, la potestad de ejecutar tales sanciones⁶⁹⁵”. Llegado este momento, el art. 16 LORDCNP señala:

“1. Las sanciones muy graves prescribirán a los tres años; las graves a los dos años, y las leves al mes. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en el que adquirieran firmeza.

2. En el supuesto de suspensión de sanciones previsto en el artículo 49, si estas fueran firmes, el plazo de prescripción se computará desde el día siguiente a aquel en el que se llevó a efecto la suspensión.

3. En el caso de concurrencia de varias sanciones, previsto en el apartado tercero del artículo 47, el plazo de prescripción de las sanciones que sean firmes y estén pendientes de cumplimiento comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en el que quede extinguida la sanción que le preceda en el orden de cumplimiento determinado en dicho precepto, o, en su caso, desde la fecha en que haya surtido eficacia la inejecución de la sanción”.

La LRJSP, en su art. 30, párrafo tercero, indica otro *dies ad quo* alternativo, “en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso⁶⁹⁶”, privando de sentido a la anterior doctrina legal establecida, en la [STS de 22 de septiembre de 2008](#), que preveía “que interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que

⁶⁹⁵ DE DIEGO DÍEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., pág. 176. En el mismo sentido, CABALLERO SÁNCHEZ, R. *Prescripción...* cit., pág. 655.

⁶⁹⁶ En opinión de CANO CAMPOS, T. *La ejecutividad...* cit., págs. 131, 134-140; y de JUNCEDA MORENO, J. *Los principios...*, pág. 130, el mismo criterio es válido para los recursos de reposición. Sin embargo, defiende el criterio contrario LÓPEZ DONAIRE, M. B. *Las novedades...* cit., pág. 23.

se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción”.

Fuera de estos casos, y como indica el art. 16.1 LORDCNP, el inicio del plazo de prescripción de las sanciones comienza el día siguiente a su firmeza. A estos efectos, la firmeza de la resolución sancionadora se adquiere:

- *“Cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa”* (art. 90.3 LPAC).

- Mediante las resoluciones de los recursos de alzada (art. 114.1.a LPAC).
- Si cabía recurso de alzada y no se interpuso, desde que transcurrió el plazo para la interposición (art. 122.1 LPAC).

Sin embargo, y dado que las infracciones disciplinarias en el ámbito de esta ley orgánica son inmediatamente ejecutivas (art. 48 LORDCNP), su cumplimiento se producirá con anterioridad a que comience a correr el plazo de prescripción de la sanción, apareciendo un periodo entre la ejecutividad y la firmeza de la sanción disciplinaria, un “territorio de nadie” en el que no corre ningún plazo, ni de prescripción ni (obviamente) el previsto para resolver el procedimiento.

La solución de este problema no es difícil: modificar la redacción del art. 16.1 LORDCNP que señala que *“el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en el que adquieran firmeza”*, a una similar al art. 30.3 LRJSP: *“el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción”*; ya que, como señala de forma sensata Cano Campos (2020) *“si lo que prescribe es la acción de la Administración para perseguir las infracciones y sancionarlas o para ejecutar las sanciones ya impuestas, el presupuesto de ello es que la Administración pueda ejercer dicha acción. El plazo de prescripción no debe correr si no ha nacido la acción (actio nondum natae non praescribitur)⁶⁹⁷”*.

Es, a fin de cuentas, el criterio del art. 1969 CC, la denominada *actio nata*: *“el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse”* desarrollado, entre otras, por la [STS de 16 de enero de 2015](#), al aclarar que *“la acción nace cuando pudo ejercerse eficazmente; de lo contrario, se daría el contrasentido de*

⁶⁹⁷ CANO CAMPOS, T. La ejecutividad... cit., págs. 129 y 140-144. Comparte su criterio QUINTANA LÓPEZ, T. La potestad... cit., págs. 349-350.

que se castigaba al titular de un derecho por una inactividad que le imponía la ley o la propia convención y de ahí que no se puede reprochar al titular de un derecho el no haberlo actuado en una época en la cual no podía ponerlo normal y eficazmente en ejercicio, por no conocer todavía las bases para actuarlo”.

Propone otra solución más completa Marina Jalvo (2006), de manera acorde con el art. 90.3 LPAC, aunque no resulta compatible con la ejecutividad inmediata de las sanciones disciplinarias policiales: *“sería deseable hacer coincidir el momento de la firmeza de la sanción con el de su ejecutividad y, a su vez, con el del comienzo de la prescripción⁶⁹⁸”.*

Pese a que posturas como la establecida en esta normativa disciplinaria han sido defendidas en el pasado mediante resoluciones judiciales como la [STC 66/1984, de 6 de junio](#), o la [STS de 28 de enero de 1988](#); la [STC 78/1996, de 20 de mayo](#) cambió ese criterio, estimando que:

“La ejecución inmediata de un acto administrativo es, pues, relevante desde la perspectiva del art. 24.1 de la C.E. ya que si tiene lugar imposibilitando el acceso a la tutela judicial puede suponer la desaparición o pérdida irremediable de los intereses cuya protección se pretende o incluso prejuzgar irreparablemente la decisión final del proceso causando una real indefensión. En consecuencia, el derecho a la tutela se extiende a la pretensión de suspensión de la ejecución de los actos administrativos que, si formulada en el procedimiento administrativo, debe permitir la impugnación jurisdiccional de su denegación y si se ejercitó en el proceso debe dar lugar en el mismo a la correspondiente revisión específica (...) La cuestión radica, pues, precisamente en que se ordenase ejecutar la sanción sin esperar a su firmeza y aun sin haber resuelto ni el recurso de reposición ni la solicitud de suspensión. Lo cual supone, según el recurrente, sustraer a la posibilidad de amparo judicial la decisión sobre la suspensión de la ejecución del acto vulnerando así el derecho a la tutela judicial efectiva”.

La actual regulación podría ocasionar, asimismo, que la sanción se ejecute con anterioridad a una posible resolución favorable en fase de recurso administrativo, o a unas hipotéticas medidas cautelares en el proceso contencioso

⁶⁹⁸ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios... cit.*, págs. 278-279.

administrativo al efecto⁶⁹⁹, dificultando así el derecho a la tutela judicial efectiva y quizá produciendo daños de difícil reparación⁷⁰⁰; pudiendo ocasionar también de esta manera la ineficacia de la previsión del mismo artículo 48 disponiendo que la autoridad que deba resolver el correspondiente recurso administrativo o judicial contra la sanción pueda suspender *“de oficio o a instancia de parte, la ejecución de la sanción impuesta, en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o de difícil reparación”*.

Con el fin de evitar esta eventualidad, el artículo 49 LORDCNP posibilita la suspensión de la sanción, mediando causa para ello, siempre por tiempo inferior al de prescripción; no dejando esta última de correr por este motivo.

No existe otra previsión legal en la LORDCNP sobre la posible interrupción o suspensión de la prescripción de la sanción, si bien la LRJSP señala en el segundo párrafo de su art. 30.3 que *“interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”*. Dado que la sanción puede haber sido ejecutada con anterioridad a la firmeza de la resolución administrativa, que es el momento en que empieza a correr la prescripción, y la regulación propia de la normativa disciplinaria, no parece aplicable esta disposición de la LRJSP.

También ha de descartarse que la incoación de un procedimiento contencioso-administrativo interrumpa la prescripción de la sanción, ya que, como indican Calvo Vérguez y Herranz Vega (2013): *“el hecho de que se reconozca la facultad de la Administración de ejecutar por sí misma sus actos, sin necesidad de impetrar el auxilio jurisdiccional, excluye la interposición del recurso como causa de paralización del cómputo”*⁷⁰¹.

Por su parte, el art. 16.4 LORDCNP señala que: *“el cumplimiento de los plazos de prescripción de la sanción conlleva la cancelación de oficio de las correspondientes*

⁶⁹⁹ Capítulo II del Título VI LJCA.

⁷⁰⁰ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo I...* cit., págs. 514-515.

⁷⁰¹ CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. *Las formas de extinción...* cit., pág. 544. En el mismo sentido DE DIEGO DíEZ, L. A. *Prescripción y caducidad...* cit., págs. 196-199; y GALLARDO CASTILLO, M. J. *Los principios...* cit., págs. 252 y 254.

anotaciones en el expediente personal conforme a lo previsto en el artículo 50 y su notificación a los interesados”, de tal manera que la sanción no pueda conllevar ningún otro efecto (ser tenida en cuenta a efectos de reincidencia, pérdida de antigüedad o inmovilización en el escalafón)⁷⁰².

XI.4.- OTRAS FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Además de la prescripción, existen otras formas de extinción de la responsabilidad, y han sido previstas en el art. 14.1 LORDCNP:

“1. La responsabilidad disciplinaria se extingue por el cumplimiento de la sanción, por la muerte de la persona responsable y por la prescripción de la falta o de la sanción, así como por las consecuencias que en el ámbito administrativo pudieran derivarse de la concesión de un indulto.

2. Si durante la sustanciación del procedimiento sancionador se produjera la pérdida o el cese en la condición del funcionario sometido a expediente, se dictará una resolución en la que, con invocación de la causa, se declarará extinguido el procedimiento sancionador, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que le pueda ser exigida, y se ordenará el archivo de las actuaciones, salvo que por parte interesada se inste la continuación del expediente o se instruya por falta muy grave; en tal caso, continuará hasta su resolución. Al mismo tiempo, se dejarán sin efecto cuantas medidas de carácter provisional se hubieran adoptado con respecto al funcionario”.

Por tanto, estas modalidades se reducen al cumplimiento total de la sanción, el fallecimiento de la persona responsable, la prescripción y a las consecuencias del indulto, aunque cabe imaginar otras formas no previstas expresamente en la norma:

- El cumplimiento de la sanción es la forma más habitual de extinción de la responsabilidad disciplinaria. Pese a que algunas sanciones pueden acarrear consecuencias que se prorroguen en el tiempo (como una suspensión de

⁷⁰² En contra de este criterio se muestra CABALLERO SÁNCHEZ, R. Prescripción... cit., pág. 655, al considerar que la infracción fue correctamente perseguida y, por tanto, ha de quedar constancia de ella.

funciones de una duración de seis meses, que implica la pérdida del puesto de trabajo⁷⁰³), éstas no impiden la extinción de la responsabilidad.

- El archivo de las actuaciones, cuando se demuestre la inexistencia de responsabilidad disciplinaria.

- La muerte de la persona responsable, ya sea antes o después de imponerse la sanción⁷⁰⁴, como explica Parada Vázquez (2003): *“la personalidad de la sanción propia de toda materia punitiva implica que la pena o sanción no se transmite a sus herederos⁷⁰⁵”*; y que conllevaría el archivo de lo actuado, únicamente respecto del fallecido en caso de haber varios presuntos responsables.

- Pérdida o cese de la condición de funcionario del inculpado, salvo que se inste la continuación del expediente por parte interesada o éste se instruya por falta muy grave. La pérdida de la condición funcional está regulada en el art. 63 TREBEP, y sus posibles causas son:

“a) La renuncia a la condición de funcionario.

b) La pérdida de la nacionalidad.

c) La jubilación total del funcionario.

d) La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.

e) La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme”.

No observa la LORDCNP la posibilidad de rehabilitación de la condición de funcionario, una vez desaparecida la causa que la motivó (art. 68 TREBEP), si bien ha de entenderse que, habiéndose ya extinguido la responsabilidad disciplinaria, no cabe exigirla de nuevo.

⁷⁰³ Art. 64.1 LORPPN: *“la suspensión firme se impondrá en virtud de sentencia firme dictada en causa criminal o de sanción disciplinaria también firme. Cuando supere los seis meses, determinará la pérdida del puesto de trabajo”.*

⁷⁰⁴ CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. Las formas de extinción... cit., pág. 508.

⁷⁰⁵ PARADA VÁZQUEZ, J. R. *Derecho administrativo I*, en Madrid: Marcial Pons (2003), pág. 488. En el mismo sentido, GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 857.

En el caso de pérdida de esta condición, puede continuarse el procedimiento si parte interesada insta su continuación o éste se instruye por falta muy grave (art. 14.2 LORDCNP), aunque los efectos de la sanción serán meramente declarativos, y que resulta imposible imponer ningún tipo de sanción: ni la suspensión de funciones, por no tener ya relación con el servicio activo, ni el traslado forzoso, al no estar adscrito a destino alguno. Asimismo, tampoco resulta posible proseguir un procedimiento que culmine con la sanción de separación del servicio, al faltar “*el presupuesto habilitante para la incoación del procedimiento disciplinario ulterior*”, como señalan las [SSTS de 24 de junio de 2011](#) y [de 14 de marzo de 2014](#), así como la [SAN de 20 de marzo de 2019](#).

Esto es, debe considerarse a todos los efectos la pérdida de la condición de funcionario como una de las causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria, al no poder dirigirse la potestad sancionadora contra aquella persona que ya no ostente la condición de policía nacional, con independencia de la gravedad de la infracción cometida.

Sin embargo, resulta inadmisibles la renuncia a la condición de funcionario con la finalidad de eludir la responsabilidad disciplinaria, de manera que se evite, de esa manera, una posible sanción de separación del servicio, “*que supondría la definitiva ruptura del vínculo que liga al funcionario con la Administración y que conllevaría la pérdida de todos los derechos inherentes a la condición de funcionario y la prohibición de acceder en el futuro a la función pública*”⁷⁰⁶, aunque únicamente en el caso de que el expedientado tenga la certeza de que se le va a imponer tal sanción (como ocurriría de haberla propuesto el órgano instructor).

- Aplicación retroactiva de nuevos plazos de prescripción favorables al infractor, prevista en art. 26.2 LRJSP, que se extenderán “*tanto a las infracciones cometidas con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma, así como a las infracciones cuyos plazos prescriptivos estén todavía abiertos, no consumados*”⁷⁰⁷, como recuerda Querreda Tapia (2018).

⁷⁰⁶ [STS de 1 de diciembre de 1997](#).

⁷⁰⁷ QUEREDA TAPIA *et alt.* Manual práctico... cit., págs. 58-59.

- El derecho de gracia, a través del indulto, no ha sido desarrollado en el ámbito administrativo⁷⁰⁸, encontrándose aún regulado mediante una ley del año 1870⁷⁰⁹.

Aunque se encuentra recogido en el art. 62.1 CE, en el que se dispone que corresponde al Rey “*ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales*” se trata, en virtud de la norma antes mencionada y de la necesidad de refrendo de los actos reales, de un acto del gobierno⁷¹⁰, no siendo posible su ejercicio por iniciativa popular (art. 87.3 CE).

El indulto puede ser total o parcial, según remita todas las sanciones que hayan sido impuestas, o sólo alguna o algunas, pudiendo también conmutar las penas impuestas por otras de gravedad menor⁷¹¹, y la mención a “*las consecuencias que en el ámbito administrativo pudieran derivarse de la concesión de un indulto*” indica claramente a los efectos que podrían derivarse del derecho de gracia.

El hecho de que esté prevista su posible aplicación respecto a las sanciones disciplinarias policiales puede resultar menos problemático de lo que resulta en el caso de las infracciones penales, ya que ambos actos (sanción disciplinaria e indulto) parten del poder ejecutivo. Pese a ello, el indulto no puede ser arbitrario o caprichoso, ya que el art. 62.1 CE exige que se otorgue de forma concreta y, como puntualiza Lasagabaster Herrarte (2010), “*busca el logro de la justicia, bien aplicado al caso concreto sancionado o teniendo en cuenta un interés general también concreto, que lo justifica. El indulto sería así una cláusula de cierre del procedimiento sancionador cuya finalidad es el logro de la justicia*”⁷¹².

⁷⁰⁸ PARADA VÁZQUEZ, J. R. *Derecho administrativo I...* cit., pág. 491-492.

⁷⁰⁹ España. Ley de 18 de junio de 1870, estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto en *Gaceta de Madrid* de 24 de junio de 1870, nº 175, pág. 1.

⁷¹⁰ PÉREZ FRANCESCH, J. L. y DOMÍNGUEZ GARCÍA, F. El indulto como acto del gobierno: una perspectiva constitucional (especial análisis del “caso Liaño”, en *Revista de derecho político* nº 53 (2002), págs. 29-32.

⁷¹¹ CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. Las formas de extinción... cit., pág. 511.

⁷¹² LASAGABASTER HERRARTE, I. Causas de extinción de la responsabilidad, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), pág. 154.

**XII – CIRCUNSTANCIAS
COMUNES A LOS
PROCEDIMIENTOS
DISCIPLINARIOS**

CAPÍTULO XII.- CIRCUNSTANCIAS COMUNES A LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

Estudiados los principios que inspiran el derecho disciplinario, deben analizarse el resto de las garantías propias del procedimiento necesario para imponer una sanción, que derivan del art. 24 CE. Ya la [STC 18/1981, de 8 de junio](#)⁷¹³, apreciando una similitud entre la actividad administrativa y la judicial, afirmó que:

“Tales valores (los derivados del art. 24 CE) no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión, con la consiguiente carga de recurrir para evitar que tal acto se consolide y haga firme. Por el contrario, la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculpado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga”.

El procedimiento, por tanto, ha de constituir *“un cauce que garantice una resolución basada en hechos comprobados y la plena defensa del presunto infractor*⁷¹⁴*”, un conjunto de trámites realizados de forma ordenada y conforme a las formalidades previstas, con el fin de poner resolver de forma consecuente a los hechos y circunstancias que en él hayan quedado acreditados. La resolución del TC comentada comporta, como puntualizan Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez*

⁷¹³ En el mismo sentido, la [STC 77/1983, de 3 de octubre](#).

⁷¹⁴ ARTEAGABEITIA GONZÁLEZ, I. y HERRANZ VEGA, M. El procedimiento administrativo sancionador tipo: ámbito de aplicación, en *Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I* (coords. SILVA DE LAPUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.), en Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi (2013), pág. 353. En el mismo sentido, SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II...* cit., pág. 363.

(2016): *“de una parte, la prohibición administrativa de utilizar la técnica de las sanciones de plano. Y, de otro lado, la necesaria predeterminación normativa del procedimiento⁷¹⁵”*.

La LORDCNP, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 105 CE, se hace eco de esta necesidad en su art. 18.1, descartando así la imposición de sanciones sin un procedimiento previo: *“únicamente se podrán imponer sanciones disciplinarias a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía en virtud de procedimiento disciplinario instruido al efecto...”*. Este procedimiento consiste, a un tiempo, en un derecho y garantía del imputado⁷¹⁶, de manera que tanto la imposición de sanciones de plano como obviando trámites esenciales, resultará nulas de pleno derecho⁷¹⁷.

Esta ley orgánica da una denominación equívoca a los dos tipos de procedimiento administrativo que prevé en su redacción, de manera que el tramitado por faltas leves suele recibir la denominación genérica de “procedimiento”, mientras que el reservado para faltas graves y muy graves recibe frecuentemente la de “expediente”. Esta distinción resulta cómoda para una rápida diferenciación a lo largo del articulado y, sin embargo, es errónea: como acertadamente aclaraba González Navarro (1966), denunciando la confusión entre ambos términos:

“Las voces «procedimiento» y «expediente» deben ser diferenciadas técnicamente. Por procedimiento entendemos una serie de actos heterogéneos emanados de la Administración o del particular y dirigidos a la producción de un acto administrativo adecuado al Ordenamiento jurídico o, en su caso, a la efectividad de ese mismo acto.

El expediente, en cambio, no es otra cosa que la materialización del procedimiento, el procedimiento «hecho papel». El expediente es el resultado que se obtiene de la llamada actividad de constancia. El expediente es un cuerpo de escritos que refleja o

⁷¹⁵ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1501-1502.

⁷¹⁶ GARCÍA AMEZ, J. *La protección...* cit., pág. 358.

⁷¹⁷ [STC 18/1981, de 8 de junio](#), y [STS de 3 de octubre de 1989](#). También MORENO MOLINA, J. A. *Las novedades...* cit., pág. 21.

*representa el desenvolvimiento de las distintas actividades que tienen lugar a lo largo del procedimiento administrativo*⁷¹⁸.

Aclarado este detalle, en adelante se utilizarán estas definiciones, obviando la equívoca nomenclatura de la LORDCNP.

Los dos tipos de procedimiento se encuentran previstos en los Capítulos III (previsto para faltas leves) y IV (para faltas graves y muy graves) del Título II LORDCNP y, como resulta habitual en la práctica administrativa, se dividen en dos fases: la instructora y la sancionadora. Sin perjuicio de estudiarlos posteriormente por separado, a continuación han de ser analizadas las circunstancias y trámites más comunes que se pueden dar a lo largo de su desarrollo.

XII.1.- LOS PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DE LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS POLICIALES

Pese a haberse estudiado anteriormente los principios que inspiran el derecho disciplinario, ha de tenerse en cuenta que existen otros que buscan ordenar el correcto trámite del procedimiento. Como ya se ha comentado, dada la fragmentación del derecho administrativo sancionador, resulta difícil establecer unos principios generales, y ocurre lo mismo respecto de aquellos que inspiran el procedimiento. Nuevamente, han sido los tribunales los que han debido prestar atención a estas deficiencias, y ya la [STS de 13 de mayo de 1988](#) afirmó que:

“El Tribunal Constitucional, precisamente con invocación desde el primer momento de la jurisprudencia del Tribunal Supremo -así [sentencia 18/1981, de 8 de junio](#)-, ha declarado reiteradamente que los principios inspiradores del orden penal son de

⁷¹⁸ GONZÁLEZ NAVARRO, F. Procedimiento administrativo y vía administrativa (La intertemporalidad de las normas de procedimiento administrativo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo), en RAP nº 51 (1966), pág. 184. Resulta también aclaratorio el art. 70.1 LPAC: *“Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*.

aplicación con ciertos matices al Derecho Administrativo sancionador y ello tanto en un sentido material como procedimental⁷¹⁹”.

En un ejercicio de exhaustividad carente de orden y sistemática, el artículo 17 LORDCNP ha recogido todo tipo de principios, derechos y garantías que prevé el derecho disciplinario policial, entre los que se encuentran los procedimentales:

“El procedimiento sancionador de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a los principios de legalidad, impulso de oficio, imparcialidad, agilidad, eficacia, publicidad, contradicción, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad y concurrencia de sanciones, y comprende esencialmente los derechos a la presunción de inocencia, información, defensa y audiencia”.

Por tanto, para una correcta comprensión de los dos procedimientos diferenciados que permiten imponer sanciones disciplinarias a los policías nacionales, es preciso realizar una breve referencia a los principios y garantías que los inspiran, teniendo en cuenta la influencia propia del derecho penal.

XII.1.1.- El controvertido principio de oportunidad

Este principio no es considerado como tal por numerosos autores, ni se encuentra específicamente recogido en apartado alguno de la LORDCNP, la LPAC ni la LRJSP. Consiste en una “*«discrecionalidad» de la autoridad administrativa para proceder o no a iniciar las actuaciones⁷²⁰”, opuesto a la oficialidad, que establece la obligación del desempeño de la acción sancionadora. No se trata de un principio procedimental en sentido estricto, si bien se desarrollará aquí por su brevedad.*

La normativa estatutaria del CNP ofrece una posición ambigua ante la oportunidad como criterio a la hora de decidir si es pertinente la incoación de un procedimiento disciplinario, como demuestra el hecho de que el art. 19.5

⁷¹⁹ En el mismo sentido, ver el [ATC 170/1987, de 11 de febrero](#).

⁷²⁰ LOZANO CUTANDA, B. El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad, en *RAP* nº 161 (2003), pág. 84.

LORDCNP abra la puerta a no iniciarlo en caso de que se tenga conocimiento del comportamiento mediante denuncia.

También parece decantarse a favor del principio de oportunidad el art. 51 LORPPN, que establece un sistema de evaluación del desempeño, respecto del cual *“las organizaciones sindicales representativas participarán en el establecimiento de las normas que fijen los criterios y mecanismos generales del sistema de evaluación del desempeño, así como en la determinación de sus efectos”*, lo que supone admitir que haya distintos grados de efectividad en la ejecución de las funciones, y que los grados conlleven diferentes consecuencias para el personal responsable de ellas; sin olvidar la opción de remoción del puesto de trabajo establecida en el art. 50 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración general del Estado⁷²¹, en caso de que se observe *“una falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente”*.

Ambas posibilidades parecen buscar solucionar situaciones similares a las contempladas por en los arts. 8.g (la falta de rendimiento reiterada que ocasione perjuicios) y 9.a (retraso y negligencia en el cumplimiento de funciones y órdenes) LORDCNP, sin necesidad de acudir a la vía disciplinaria.

Sin embargo, en sentido contrario a lo expuesto, el art. 5 LORDCNP establece que: *“incurrirán en falta de inferior grado los que encubrieran la comisión de una falta muy grave o grave, y los superiores que la toleren”*, imponiendo de esta manera la persecución de toda falta que no sea de carácter leve.

Nieto García (2012) ha afirmado que sólo debe recurrirse a la sanción en caso de que no se puedan utilizar otros medios para lograr el cumplimiento de las obligaciones impuestas⁷²², de forma coherente con De Palma del Teso (1996) que

⁷²¹ España. Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración general del Estado. BOE de 10 de abril de 1995, nº 85.

⁷²² NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 33.

considera que, dado que el *ius puniendi* único del Estado ha de tener la condición de *última ratio*, así como que el derecho administrativo sancionador es un instrumento que busca la satisfacción del interés general, “la Administración deberá hacer un uso prudente del instrumento sancionador⁷²³”, siempre que el mencionado interés general resulte satisfecho.

Otro argumento enarbolado por Nieto García (2012) radica en que un enorme número de infracciones que tramita la Administración es de carácter leve y, pese a su relativa carencia de importancia, resulta ser el que mayor incidencia ocasiona en su funcionamiento a la hora de tramitarlas⁷²⁴; lo que haría deseable valorar con prudencia la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario⁷²⁵.

No suele ser éste el criterio de la jurisprudencia, que en resoluciones como la [STS de 25 de mayo de 1987](#), ha señalado que “obvio es que la apertura del expediente sancionador procede siempre que en el caso se den indicios suficientes de la comisión de una falta o infracción administrativa, no siendo ello decisión discrecional de la Administración, sino obligación de la misma en cuanto se de la citada situación indiciaria, a fin de constatarla y si ello sucede (...), la necesidad de abrir el expediente deviene obligada para la Administración”. En este sentido también apunta Ruigómez Momeñe (2013), al apreciar que la jurisprudencia reconoce a la Administración un margen de discrecionalidad a la hora de valorar el comportamiento, así como para adecuar la sanción correspondiente en virtud del principio de proporcionalidad, pero no para decidir sobre la posibilidad de incoación, o no, de un procedimiento⁷²⁶.

La mayoría de la doctrina coincide con el criterio de la oficialidad, por diversos motivos: García de Enterría y Martínez-Carande, y Fernández Rodríguez

⁷²³ DE PALMA DEL TESO, A. *El principio...* cit., pág. 37.

⁷²⁴ NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., págs. 192-193.

⁷²⁵ Exponen que la oportunidad es un criterio inevitable ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. M., IZQUIERDO CARRASCO, M., REBOLLO PUIG, M., ACOSTA PENCO, T. y MARTÍN FERNÁNDEZ, C. Derecho administrativo sancionador, en *REDA* nº 197 (2019), págs. 22-24.

⁷²⁶ RUIGÓMEZ MOMEÑE, A. El inicio del procedimiento sancionador, en *Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I* (coords. SILVA DE LAPUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.), en Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi (2013), pág. 393.

(2020) señalaron que “la Administración, gestora del interés público, está obligada a desplegar por sí misma, ex officio, toda actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés⁷²⁷”; Lasagabaster Herrarte (1992) defendió que “la Administración no puede legalmente sancionar con criterios discrecionales. La competencia es indeclinable, estando la Administración vinculada por el principio de igualdad en la aplicación de la ley, de tal forma que el ilícito administrativo no puede dejar de ser sancionado por el libre albedrío de la Administración actuante⁷²⁸”; y Martínez Yáñez (2001) afirmó que la Administración “está obligada a reaccionar contra las infracciones administrativas con los mecanismos que la ley pone a su alcance⁷²⁹”.

Otros de los argumentos más relevantes en esta polémica son la diferencia cuantitativa entre el derecho penal y el administrativo sancionador⁷³⁰, o el hecho de que la discrecionalidad puede llevar a casos de arbitrariedad, de tal manera que se pervierta el sentido de la potestad disciplinaria, haciéndola depender de intereses diferentes de los públicos “que no fueron los contemplados en la norma cuando reguló determinadas conductas y previó para el incumplimiento de la regulación la imposición de determinadas sanciones⁷³¹”. La discrecionalidad produciría, por tanto, una sensación de inseguridad entre aquellas personas que puedan constatar que no se está aplicando la normativa vigente, así como acabaría con la capacidad disuasoria implícita en las normas disciplinarias.

⁷²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., pág. 499. En el mismo sentido, YABEN PERAL, M. *El deber de imparcialidad en el ejercicio de la función pública*, en Barcelona: J. M. Bosch (2015), pág. 328.

⁷²⁸ LASAGABASTER HERRARTE, I. *Las relaciones...* cit., pág. 298.

⁷²⁹ MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M. Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador, en RXG nº 33 (2001), pág. 68.

⁷³⁰ SANZ RUBIALES, I. Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad en RAP nº 148 (1999), pág. 372.

⁷³¹ LOZANO CUTANDA, B. El principio... cit., pág. 91. En el mismo sentido, GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 718.

Otro efecto perjudicial de la aplicación discrecional de esta normativa es el ya comentado error de prohibición por tolerancia de la Administración, que puede hacer creer a los interesados que determinadas conductas son correctas.

Por tanto, y dado que resulta la única forma efectiva de perseguir el interés general, ha de despreciarse el principio de oportunidad, para aplicar en su lugar el de oficialidad a la hora de iniciar los procedimientos disciplinarios, que permita que los policías nacionales puedan deducir fácilmente las consecuencias jurídicas de sus actos.

Además del comentado art. 5 LORDCNP, esta norma posibilita en varios de sus preceptos la persecución de conductas que consientan faltas disciplinarias: *“la omisión de la obligación de dar cuenta a la superioridad con la debida diligencia de todo asunto que por su entidad requiera su conocimiento o decisión urgente”* (8.c), *“la infracción de deberes u obligaciones legales inherentes al cargo o a la función policial, cuando se produzcan de forma grave y manifiesta”* (8.x) o *“el retraso o la negligencia en el cumplimiento de las funciones y órdenes recibidas”* (9.a).

XII.1.2.- La imparcialidad de los órganos instructor y sancionador

El procedimiento disciplinario, como todos los sancionadores, está dividido en dos fases: la instructora y la sancionadora, una separación que, de la misma manera que ocurre en el orden penal, busca asegurar la imparcialidad del órgano decisorio. Parada Vázquez (2003) afirmó que *“el principio de separación entre la fase instructora y sancionadora, encomendándolas a órganos distintos, constituye otro de los principios esenciales y sagrados de todo procedimiento punitivo”*⁷³². Por su parte, el art. 63.1 LPAC, de forma acorde a tan taxativa afirmación, establece que *“los procedimientos de naturaleza sancionadora (...) establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos”*.

Sin embargo, las diferencias entre ambos sistemas sancionatorios se ponen rápidamente de manifiesto, pues *“el instructor es también acusador en cuanto que formula una propuesta de resolución sancionadora, y, por otro lado, el órgano llamado a decidir -que es el mismo que incoa el expediente- no deja por ello de ser juez y parte al*

⁷³² PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo I...* cit., pág. 504.

mismo tiempo” ([ATC 320/1986, de 9 de abril](#)⁷³³), y la [STC 76/1990, de 26 de abril](#), afirmó de forma congruente que:

“Por la naturaleza misma de los procedimientos administrativos, en ningún caso puede exigirse una separación entre instrucción y resolución equivalente a la que respecto de los Jueces ha de darse en los procesos jurisdiccionales. El derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías -entre ellas, la independencia e imparcialidad del juzgador- es una garantía característica del proceso judicial que no se extiende al procedimiento administrativo, ya que la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos⁷³⁴”.

En realidad, estas resoluciones judiciales se limitan a remarcar la diferencia de funciones entre la Administración y el Poder Judicial: como puntualiza Marina Jalvo (2006), *“mientras que el juez no tiene otra función que no sea declarar el derecho, la potestad sancionadora de la Administración no se agota en la realización abstracta de la justicia sino que, como el resto de potestades administrativas, debe ser ejercitada al servicio de los intereses generales⁷³⁵”*. Y el derecho disciplinario no es una excepción en este aspecto, más aún al contrario, ya que refleja la forma de organización de la Administración, jerarquía que se manifiesta de forma mucho más patente en la Policía Nacional.

El hecho de que el instructor no disfrute de absoluta imparcialidad e independencia no puede implicar, sin embargo, que reciba órdenes de superiores en lo referente al procedimiento que se encuentre tramitando, sino que debe ejercer su función con plena objetividad, aportando razonamientos tanto jurídicos como de hecho en su propuesta de resolución.

El art. 13 LORDCNP señala los órganos competentes para imponer sanciones disciplinarias en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía, que, en

⁷³³ En el mismo sentido, el [ATC 170/1987, de 11 de febrero](#).

⁷³⁴ En el mismo sentido, la [STC 22/1990, de 15 de febrero](#). Ver también PALOMAR OLMEDA, A. y FUERTES LÓPEZ, F. J. El contexto... cit., págs. 11-12.

⁷³⁵ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 110-111.

virtud del art. 19.2 del mismo texto legal, son los mismos que tienen capacidad para acordar la incoación del procedimiento:

“a) Para la imposición de la sanción de separación del servicio por faltas muy graves, el Ministro del Interior.

b) Para la imposición de las sanciones de suspensión de funciones de tres años y un día a seis años y de traslado forzoso por faltas muy graves, el Secretario de Estado de Seguridad.

c) Para la imposición de la sanción de suspensión de funciones hasta tres años por faltas muy graves, así como para la imposición de sanciones por faltas graves, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil⁷³⁶.

d) Para la imposición de sanciones por faltas leves, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, respecto de las cometidas por funcionarios que presten servicio en el territorio de su respectiva Comunidad Autónoma; asimismo, los jefes de órganos centrales hasta el nivel de subdirector general, o asimilados; y los jefes superiores de policía, los jefes de las comisarías provinciales y locales y los jefes de las unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas, respecto de las cometidas por funcionarios de ellos dependientes.

e) Los órganos competentes para imponer sanciones de una determinada naturaleza, lo son también para imponer sanciones de naturaleza inferior”.

Dado que las faltas muy graves tienen previstas tres posibles sanciones en el art. 10.1 LORDCNP (suspensión de funciones entre tres meses y un día y seis años, traslado forzoso o separación del servicio), y que la competencia para imponerlas corresponde al Director General de la Policía, al Secretario de Estado

⁷³⁶ Las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil se unificaron brevemente en virtud del Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, y se escindieron nuevamente mediante Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Desde ese momento, la denominación del titular del centro directivo es, sencillamente, la de Director General de la Policía.

de Seguridad o al Ministro de Interior, puede ocurrir que el órgano incoador no coincida con el sancionador.

El Director General de la Policía tiene asignadas, entre sus competencias, la de “*aplicar el régimen disciplinario del personal de la Policía Nacional*”, en el art. 3.1.i del Real Decreto que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior⁷³⁷. En virtud de esta atribución, dado que es competente para sancionar todas las faltas graves y la mayoría de las muy graves, y de la imposibilidad de conocer con antelación cuál será la sanción que acabará siendo impuesta, el titular de la Dirección General de la Policía es el órgano que acuerda la iniciación del procedimiento que entiende de dichas faltas; pese a que posteriormente pueda sancionar el Secretario de Estado de Seguridad o el Ministro del Interior, en cuyo caso deberá remitirles lo actuado (art. 43 LORDCNP).

Mientras tanto, el instructor del procedimiento (como se verá) ha de ser un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía de categoría profesional igual o superior a la de la persona expedientada, y en caso de que compartieran la misma categoría su posición en el escalafón corporativo debe ser anterior, y el secretario un funcionario adscrito al Ministerio de Interior, como dispone el art. 20 LORDCNP.

Por supuesto, cabe la posibilidad de que el expedientado inste la recusación de cualquiera de las dos personas que se haga cargo de la instrucción (art. 21 LORDCNP en relación con los arts. 23 y 24 LRJSP) en caso de que aprecie la concurrencia de alguna causa que pudiera poner en duda su imparcialidad, o de que las personas que ejerzan las funciones de instructor o secretario se abstengan por el mismo motivo; o, incluso, que sus superiores jerárquicos les ordenen abstenerse.

XII.1.3.- Celeridad e impulso de oficio

Como ya se ha visto, el art. 17 LORDCNP señala que “*el procedimiento sancionador de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a los principios de (...) impulso de oficio...*”, no efectuando mayores referencias a este principio,

⁷³⁷ España. Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, en *BOE* de 5 de agosto de 2020, nº 211.

motivo por el cual resulta necesario para la interpretación de este precepto el apoyo de la LPAC, que en su art. 71 aborda la celeridad como principio que ha de regir el trámite de los procedimientos administrativos. Así su apartado 1 señala que *“el procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites...”*, de modo que *“las personas designadas como órgano instructor (...) serán responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos”* (art. 71.3 LPAC).

Este principio resultó de suma importancia en redacciones anteriores de la normativa procedimental, en las cuales no se encontraban desarrolladas las distintas formas de caducidad y prescripción con la perfección con que lo están actualmente⁷³⁸, que en sí mismas aseguran la celeridad de los trámites; si bien se contemplan también diversas técnicas que buscan asegurar el desarrollo rápido de los procedimientos disciplinarios, como son la concentración de trámites (o unidad de acto), prevista en el art. 72.1 LPAC: *“de acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo”* o el establecimiento de plazos para la realización de actuaciones (art. 73).

En cuanto a los plazos aceleratorios establecidos para el trámite del procedimiento⁷³⁹, indica el art. 48.3 LPAC que *“la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”*, no siendo por tanto determinantes de nulidad de las actuaciones en caso de su incumplimiento, salvo que así se haya dispuesto en la norma⁷⁴⁰.

⁷³⁸ AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. *La ley...* cit., págs. 250-252.

⁷³⁹ Aquellos que buscan hacer más rápida la marcha del procedimiento, al tener que producirse ciertos trámites dentro del plazo fijado. SENDÍN GARCÍA, M. A. El tiempo en el procedimiento administrativo español, en *Revista de Derecho Administrativo* nº 9 (2010), pág. 160; y VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C. *Comentario a la Ley de Enjuiciamiento Criminal (actualizada por las Leyes 13/2015, y 41/2015, de 5 de octubre)*, en Madrid: Lex Nova (2015), pág. 188.

⁷⁴⁰ En este sentido, ver las [STS de 1 de octubre de 2001](#) y [STSI Castilla y León, de 25 de febrero de 2011](#).

Asimismo, el “*principio de economía procesal exige el mantenimiento de los actos o trámites cuyo contenido sería el mismo de repetirse las actuaciones dilatándose desproporcionadamente el procedimiento*”⁷⁴¹, de manera que el derecho administrativo facilita técnicas como la conversión, conservación o convalidación de los actos viciados de nulidad o anulabilidad (arts. 50, 51 y 52 LPAC, respectivamente), evitando de esta manera la necesidad de practicarlos de nuevo.

La figura del secretario, habitualmente eclipsada por la del instructor, cobra particular importancia a la hora de asegurar el cumplimiento de este principio, resultando su actuación imprescindible al tratarse de la persona encargada del correcto y ágil desarrollo de los trámites ordinarios, como puedan ser notificaciones o citaciones⁷⁴².

XII.1.4.- Derecho a la presunción de inocencia

Esta presunción, propia de ambas facetas del derecho punitivo⁷⁴³, se encuentra recogida en el art. 24.2 CE y, ha sido desarrollada en detalle por el TC. Es un derecho que encuentra íntimamente relacionado con la práctica de la prueba, por lo que, en parte, se tratará en el apartado dedicado a ella.

Como señaló Gallardo Castillo (2015), esta presunción comporta tres exigencias:

“a) que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada;

⁷⁴¹ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA M. G. *Derecho administrativo...* cit., pág. 142. En el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., págs. 494-495.

⁷⁴² QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., pág. 83.

⁷⁴³ Sobre la aplicabilidad de esta garantía en el ámbito administrativo sancionador, ver las [SSTC 13/1982, de 1 de abril](#); [120/1994, de 25 de abril](#); [97/1995, de 20 de junio](#); [45/1997, de 11 de marzo](#); o en la [STS de 31 de julio de 2000](#). Asimismo, ha sido reconocida en el art. 53.2.b LPAC.

- b) que la carga de la prueba sea cumplida por ella, por ser quien acusa y porque nadie está obligado a probar su propia inocencia, y
- c) que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe producirse en un pronunciamiento absolutorio⁷⁴⁴”.

Exigencias a las que ha de unirse otra, consistente en que el discurso que relacione la actividad probatoria practicada y el relato de hechos resultante de ella sea razonable⁷⁴⁵. Estos requisitos encuentran su apoyo en numerosas resoluciones del TC, como, por ejemplo, la [sentencia 66/2007, de 27 de marzo](#), que establece la imposibilidad de imponer:

“Sanción alguna que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria lícita sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad, con prohibición absoluta de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales (...). De igual modo, sólo cabrá constatar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos competentes «hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o, finalmente, cuando por ilógico o insuficiente no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado⁷⁴⁶»”.

La carga de a quién corresponde llevar a cabo la actividad probatoria, por otra parte, resulta ser una garantía que busca asegurar la presunción de inocencia. Respecto a sobre qué parte recae, en palabras de Barrero Rodríguez (2001), *“la determinación de la parte procesal gravada por los perjuicios derivados de una falta de prueba arrastra inexorablemente a la fijación de la parte a la que incumbe ofrecer la prueba*

⁷⁴⁴ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen...* cit., págs. 200-201. Es del mismo criterio CASTILLO BLANCO, F. A., *Función...* cit., págs. 429-432.

⁷⁴⁵ [STC 189/1998, de 28 de septiembre](#). También REBOLLO PUIG M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L. y BUENO ARMIJO, A. *Panorama...* cit., pág. 45.

⁷⁴⁶ Ver también las [SSTC 189/1998, de 28 de septiembre](#); [120/1999, de 28 de junio](#); [249/2000, de 30 de octubre](#); [155/2002, de 22 de julio](#); y [209/2002, de 11 de noviembre](#).

de los hechos necesarios para la resolución⁷⁴⁷”, y lo mismo ha de deducirse respecto de los procedimientos administrativos: en caso de ser de índole sancionadora esta carga recae, en principio, sobre la Administración⁷⁴⁸, y únicamente en caso de que la presunción de inocencia llegue a resultar desvirtuada por la prueba practicada, su descargo recaerá en el imputado⁷⁴⁹, que deberá solicitar la ejecución de nueva actividad probatoria con la que acreditar los extremos que sustenten su defensa.

De forma coherente con esta tesis, la [STC 14/1997, de 28 de enero](#), recalca que: “el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador; pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargo”, de manera que: “la carga de la prueba sobre los hechos constitutivos de la pretensión penal corresponde exclusivamente a la acusación, sin que sea exigible a la defensa una «probatio diabólica» de los hechos negativos⁷⁵⁰”.

Al ser imperativo que la Administración sancione basándose en las pruebas obrantes en el expediente, la única resolución posible en caso de apreciarse una

⁷⁴⁷ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba en el procedimiento administrativo*, en Cizur Menor: Aranzadi (2001), pág. 188; y GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 824.

⁷⁴⁸ ESCAMILLA FERRO, M. A. Estudio jurisprudencial y doctrinal de la prueba en el procedimiento administrativo común y su especial importancia en el ámbito sancionador, en *Revista CEMCI* nº 11 (2011), págs. 28, 29 y 38-40; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1609; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 125.

⁷⁴⁹ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., págs. 212-214; GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen...* cit., págs. 204-205; y GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., pág. 525.

⁷⁵⁰ También las [SSTC 138/1992, de 13 de octubre](#); [102/1994, de 11 de abril](#) y [45/1997, de 11 de marzo](#).

insuficiente actividad probatoria a lo largo del procedimiento es la de archivo⁷⁵¹. Así lo recalcó el TC en su [sentencia 76/1990, de 26 de abril](#):

“El derecho a la presunción de inocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio⁷⁵²”.

La presunción de inocencia, por último, está íntimamente relacionada tanto con el derecho a la defensa como con el derecho a emplear medios probatorios apropiados. Por este motivo, el rechazo de la práctica de prueba de forma inmotivada vulnerará esta presunción⁷⁵³.

XII.1.5.- Derecho a la defensa

Bajo este título se encuentran una serie de derechos y garantías, derivadas – al igual que la presunción de inocencia- del art. 24.2 CE, y esto es debido a que, como puntualiza Serrano Alberca (1985): *“como regla general puede aceptarse que el número 2 contiene garantías que son propias del proceso penal (...). No obstante, tanto el carácter general del reconocimiento de la tutela efectiva y de la indefensión, como algunas de las garantías, hacen que el apartado segundo sea aplicable a todo tipo de procesos⁷⁵⁴”*. En el mismo sentido, la [STC 45/1997, de 11 de marzo](#), señalaba que: *“se trata, en suma, de la aplicación de los principios constitucionales inspiradores de las leyes procesales penales, pero no de las normas de éstas. No poseen la misma estructura, ni se halla configurado del mismo modo, el proceso penal y el procedimiento administrativo sancionador. Los principios del primero han de proyectarse de manera adecuada sobre el segundo. Es una traslación con matices”*.

⁷⁵¹ ESCAMILLA FERRO, M. A. Estudio... cit., págs. 26-27; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 125 y *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., págs. 305-306.

⁷⁵² En el mismo sentido la [STC 169/1998, de 21 de julio](#).

⁷⁵³ Ver nota 860.

⁷⁵⁴ SERRANO ALBERCA, J. M., Artículo 24... cit., pág. 480.

Una vez constatado que los derechos que se predicen del art. 24.2 CE no son puramente penales, sino constitucionales e inspiradores también, por tanto, del derecho disciplinario; resulta preciso su análisis para establecer su alcance.

Las distintas garantías que componen este apartado están íntimamente relacionadas entre sí y son los derechos a ser informado de la acusación, a proponer pruebas, a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable, al trámite de audiencia, y a la asistencia letrada; y todos ellos buscan la consecución de una contradicción efectiva a lo largo del procedimiento⁷⁵⁵.

- Derecho a ser informado de la acusación

Este derecho, que aparte de su breve mención en el art. 17 LORDCNP no tiene un desarrollo específico en la normativa disciplinaria, ha sido valorado con severidad en diversas resoluciones del TC, como las sentencias [170/1990, de 5 de noviembre](#); o [160/1994, de 23 de mayo](#), estableciendo esta última que:

“Entre las garantías conexas al art. 24 C.E. que son extensibles al procedimiento administrativo en la medida en que «sean compatibles con su naturaleza» (...), se encuentra «el derecho a conocer de la propuesta de Resolución de un expediente sancionador... pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento» (...). Al efecto, se han deducido, «como elementos indispensables de toda acusación sobre los que debe versar el ejercicio del derecho de defensa» por una parte la inalterabilidad o «identidad de los hechos que se le imputan», y por otra «la calificación de la falta y a sus consecuencias punitivas» (...). En suma, las garantías de defensa del sujeto sometido a un procedimiento administrativo sancionador alcanzan a la integridad -inalterabilidad- de los hechos imputados, desde el mismo momento en que, abierto el expediente sancionador, se deja también expedita a la parte la posibilidad de ejercitar las defensas que estime oportunas para conservar la integridad de su derecho”.

La acusación propiamente dicha tiene lugar en dos momentos diferenciados, dependiendo del tipo de procedimiento de que se trate. En el caso de los tramitados por faltas graves o muy graves, se efectuará en el pliego de cargos (art. 36.1 LORDCNP), mientras que en el caso de los cursados por faltas

⁷⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., pág. 492.

leves, se debe llevar a cabo en el acuerdo de iniciación (art. 30.2 LORDCNP), al no estar previsto el trámite del pliego de cargos⁷⁵⁶; trámites que en ambos casos deben ser notificados, dando vista al expedientado de lo instruido hasta el momento (arts. 36.2 y 30.2 LORDCNP, respectivamente).

Como advierten Quereda Tapia *et alter.* (2018), “una información genérica, imprecisa e incompleta de los términos de la imputación, podría privar al inculpado de la posibilidad de disponer de una defensa efectiva, generando indefensión susceptible de invalidar el procedimiento disciplinario⁷⁵⁷”.

Resulta criticable la postura defendida por el TC, en su [Auto 413/1990, de 26 de noviembre](#), permitiendo que, tras no haber sido posible informar al interesado de la acusación en el momento procedimental oportuno (pliego de cargos o acuerdo de iniciación, como se vio), sea posible subsanar tales vicios realizando alegaciones a la propuesta de resolución. Esa permisividad, que parece tener como único objetivo la justificación de deficiencias a lo largo de la instrucción, reduce las posibilidades de defensa del inculpado a efectuar esas alegaciones, perdiendo de esta manera la oportunidad de solicitar la práctica de pruebas que pudieran resultar relevantes, al desconocer sobre qué cimientos debe edificar su defensa.

La calificación jurídica de la conducta no tiene un carácter inamovible, aunque sí los hechos que la componen pues, como afirma la ya comentada [STC 160/1994, de 23 de mayo](#): “las garantías impuestas por el derecho a ser informado de la acusación, en los términos antes expuestos, no alcanzan a impedir que se produzca un cambio en la calificación de los hechos imputados, en cuanto se trata de una operación jurídica de subsunción del hecho en la norma, pero no una modificación sustancial de los fundamentos fácticos de la acusación y posterior sanción”.

- Derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa

⁷⁵⁶ Como aprecia RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. El inicio... cit., pág. 400, dependiendo del sector del derecho administrativo sancionador, el pliego de cargo se convierte en un trámite autónomo en el que se produce la acusación, o el acuerdo de iniciación contiene ya una imputación.

⁷⁵⁷ QUEREDA TAPIA, A. *et alter.* Manual... cit., pág. 225, respecto al procedimiento sancionador previsto en la LPAC.

Como afirmaron Rebollo Puig *et alter.* (2005), esta garantía se manifiesta en tres vertientes: *“el derecho a proponer prueba en el tiempo y la forma legalmente establecidos. El derecho a que se admitan las pruebas que resulten procedentes. El derecho a que se practiquen las pruebas admitidas con las garantías formales necesarias⁷⁵⁸”*.

Por lo demás, este derecho se encuentra desarrollado a lo largo del apartado XII.6.

- Derecho a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable

Este derecho, aunque no encuentra previsto literalmente en la LORDCNP, es de aplicación en el ámbito disciplinario al estar recogido en el art. 24.2 CE, ya que *“los valores esenciales que se encuentran en la base del art. 24.2 de la CE no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración pudiera compeler u obligar al administrado a confesar la comisión o autoría de los hechos antijurídicos que se le imputan o pudieran imputar o a declarar en tal sentido⁷⁵⁹”*. Ha matizado el TC que este derecho incluye el de faltar a la verdad, pero con limitaciones, como ocurriría en caso de que las manifestaciones del inculpado quiebren las expectativas de seguridad y confianza que puedan sentir los ciudadanos hacia la actuación de los policías⁷⁶⁰, lo que podría suceder en caso de que un expedientado se excusara acusando falsamente a un particular.

Parada Vázquez (2003), por otra parte, señala que en virtud de este derecho no cabe *“que el silencio o la negativa del inculpado a presentar pruebas sobre los hechos que se le imputan pueda convertirse en todo caso en una presunción en su contra de la veracidad de las imputaciones⁷⁶¹”*, sino que ha de desarrollarse una actividad probatoria suficiente, y ajena a la efectuada (o no) por la parte interesada.

Este derecho cobija al inculpado, mientras que el resto de los testigos en el procedimiento puede incurrir en responsabilidad⁷⁶² en caso de tratarse de policías

⁷⁵⁸ REBOLLO PUIG M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L. y BUENO ARMIJO, A. Panorama... cit., pág. 42. En el mismo sentido, PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho...* cit., pág. 642.

⁷⁵⁹ [STC 197/1995, de 21 de diciembre](#). En el mismo sentido, las [SSTC 45/1997, de 11 de marzo](#) o [7/1998, de 13 de enero](#).

⁷⁶⁰ [STC 142/2009, de 15 de junio](#).

⁷⁶¹ PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo I...* cit., pág. 503.

⁷⁶² HUERGO LORA, A. *Diferencias...* cit., pág. 54.

nacionales, ya que su negativa a prestar declaración podría entenderse como el encubrimiento de la falta perseguida, ya que éstos tienen el deber de denunciar aquéllas que tengan carácter de grave o muy grave.

- Derecho a la audiencia del interesado

El trámite de audiencia ha sido definido como el *“derecho del inculpado a formular alegaciones, y presentar documentos a la vista del contenido del expediente administrativo y de la propuesta de resolución⁷⁶³”,* y está previsto en el art. 82 LPAC: *“instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”.*

Aunque en el procedimiento por faltas graves o muy graves se pueden realizar también alegaciones al pliego de cargos, siendo posible asimismo adjuntar documentación en ese acto, la diferencia entre ambos momentos procedimentales radica en que, en el trámite de audiencia, el expedientado debe disponer de copia de todo el expediente, incluida la propuesta de resolución⁷⁶⁴.

Dada su relevancia, ya que permite el traslado al interesado de todos los elementos de juicio obtenidos a lo largo del procedimiento, ha sido explícitamente previsto en el art. 105.c CE, el cual establece que la ley regulará *“el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.*

Como explica Gallardo Castillo (2005), dos son tanto sus finalidades como las partes de las que se compone este trámite:

Por una parte, la audiencia busca evitar que se produzca indefensión, a la par que lograr que se tengan en cuenta los razonamientos y pretensiones del inculpado a la hora de dictar la resolución que finalice el procedimiento⁷⁶⁵.

⁷⁶³ QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual... cit.*, pág. 146.

⁷⁶⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II... cit.*, págs. 530-531.

⁷⁶⁵ En el mismo sentido, SERRANO GUIRADO, E. El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo, en *RAP* nº 4 (1951), págs. 136, 140 y 141. Ver también las [SSTS de 28 de septiembre de 1990](#) y [de 28 de junio de 2002](#).

Por otra, se compone tanto de la posibilidad de examinar el expediente en su integridad, de manera que se pueda efectuar una defensa eficaz, como de que se facilite que el inculpado pueda efectuar alegaciones y entregar documentación y otros efectos de valor probatorio, a fin de poder añadirlos a lo actuado⁷⁶⁶.

Pese a que la LORDCNP contempla en su art. 17 el derecho de audiencia, es cierto que su desafortunada redacción hace necesaria una interpretación exhaustiva con el fin de esclarecer su forma de aplicación.

Es cierto que su art. 24 de la misma norma dispone la obligación del instructor a dar vista del expediente al interesado en cualquier momento, y copia de lo actuado en caso de solicitarlo de esa manera.

Asimismo, en el procedimiento por faltas graves o muy graves se prevé específicamente que se dé vista de lo actuado en el momento de formulación del pliego de cargos (art. 36.2 LORDCNP). Con posterioridad a este acto, en caso de acordarse la apertura de la fase de prueba, habrá de darse nuevamente vista de las actuaciones practicadas a su fin, ante las cuales se podrán realizar nuevas alegaciones (art. 38.1 LORDCNP), independientes a las ya efectuadas al pliego de cargos. Por tanto, en el momento de formulación de la propuesta de resolución, y con ocasión del trámite de audiencia, el interesado debe tener conocimiento de todo lo actuado, ya que no caben más actuaciones entre la fase de prueba y la emisión de la propuesta de resolución.

Sin embargo, resulta inquietante el silencio de la norma en este sentido, más aún si se compara con el procedimiento por faltas leves, en el cual únicamente se dispone la vista del expediente en el momento de notificación del acuerdo de iniciación (art. 30.2 LORDCNP). Sugiere esto que el legislador entendió evacuada la necesidad de ofrecer vista de lo actuado con lo dispuesto en el art. 24, obviando ese trámite en el momento procedimental más importante: en el momento de establecer su defensa frente a la propuesta de resolución.

Solventando este silencio normativo, las resoluciones judiciales en este sentido son unánimes, indicando que con el fin de no crear indefensión al

⁷⁶⁶ GALLARDO CASTILLO, M. J. La creciente decadencia jurisprudencial del principio de audiencia al interesado en el procedimiento administrativo: una visión crítica, en RAAP nº 57 (2005), pág. 162 y *Régimen...* cit., pág. 229.

inculpado, el instructor debe darle ineludiblemente vista del expediente completo, propuesta de resolución incluida, a fin de cumplimentar este trámite. En este sentido, observa la [STS de 20 de enero de 1987](#), que:

“La «audiencia» implica necesariamente: a) La puesta de manifiesto del expediente al interesado; b) el derecho a presentar documentos y justificantes, y c) la formulación de alegaciones (...). La puesta de manifiesto, equivale a que el interesado pueda tomar conocimiento del contenido total del expediente, es decir, no sólo de aquello que ha ido conociendo a través de los sucesivos actos de comunicación entre el órgano y él, sino, también, de todo lo demás que hasta entonces permaneció oculto a su saber. De ahí que tal puesta de manifiesto comporte, en la actividad administrativa, sancionadora, el posible derecho al conocimiento de la acusación, afecte directamente al derecho de la defensa y su negativa pueda colocar en una situación de indefensión proscrita por el ordenamiento”.

Debe diferenciarse la audiencia de la formulación de alegaciones al pliego de cargos, ya que, como ya recalcó la [STS de 15 de diciembre de 1948](#), sus “fines son distintos, porque los de la audiencia se refieren; a trámite de defensa, que necesita el conocimiento del diligenciado y requiere para ello la manifestación y vista del expediente, y en cambio los de pliego de cargos tienen por objeto la acusación administrativa”. Así lo han defendido también Blasco Esteve (1979)⁷⁶⁷ y Serrano Guirado (1951), habiendo concluido este último que: “el trámite de audiencia por su fundamento y fines debe evacuarse en el estado procesal más propio para satisfacer el derecho de defensa y para que la Administración, previamente a la adopción de su acuerdo quede suficientemente informada no sólo por cuanto conste en el respectivo expediente, sino por las alegaciones y pruebas que con vistas del mismo formule el particular⁷⁶⁸”.

Por último, ha de recordarse que cabe la posibilidad de efectuar el trámite de audiencia en una segunda ocasión. Esto puede ocurrir en tres casos: cuando el órgano sancionador considere que se han omitido diligencias imprescindibles durante la instrucción, en cuyo caso se devolverá el expediente al órgano

⁷⁶⁷ BLASCO ESTEVE, A. A. El trámite de audiencia en el procedimiento sancionador en materia de prensa, en *RAP* nº 77 (1975), págs. 195-197.

⁷⁶⁸ SERRANO GUIRADO, E. El trámite... cit., pág. 162.

instructor para su práctica (art. 44.1 y 44.2 LORDCNP) de manera que, con motivo de la nueva propuesta de resolución, deberá ser oído de nuevo el inculpado⁷⁶⁹.

También puede volver a producirse en caso de que el órgano sancionador considere que la calificación o la sanción propuestas por el instructor son de menor gravedad de lo que corresponde⁷⁷⁰ (art. 44.3 LORDCNP); de ocurrir de esta manera, el expedientado tiene también derecho de audiencia. La [STS de 21 de octubre de 2014](#) ha detallado exhaustivamente los motivos por los cuales es preciso realizar este trámite en caso de que la resolución imponga una sanción más grave que la contenida en la propuesta de resolución:

“1ª.- En primer lugar, es más favorable para la efectividad del derecho fundamental de defensa. 2ª.- En segundo lugar, el cumplimiento de un nuevo trámite de audiencia no retrasa irrazonablemente la conclusión del procedimiento sancionador. 3ª.- En tercer lugar, si, como sabemos, el artículo 135 de la Ley 30/92 exige la notificación al presunto responsable de los hechos, de su calificación jurídica y de las sanciones que, en su caso se le pudieran imponer, no parece lógico que siendo estas últimas las que realmente más interesan a los expedientados, se exija la previa audiencia cuando se varían los hechos, o se varía la calificación jurídica, pero no se exija cuando se varía «in pejus» la sanción anunciada. 4ª.- Finalmente, esta es la solución más adecuada para una defensa efectiva del principio de proporcionalidad”.

Por último, en caso de que el órgano sancionador efectúe diligencias complementarias (art. 43 LORDCNP en relación con el 87 LPAC), a cuyo fin debe poder formular alegaciones el expedientado, aunque no esté explícitamente recogido el derecho a darle vista de su resultado en el citado art. 87.

⁷⁶⁹ ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. M., IZQUIERDO CARRASCO, M., REBOLLO PUIG, M., ACOSTA PENCO, T. y MARTÍN FERNÁNDEZ, C. Derecho... cit., pág. 32.

⁷⁷⁰ [STSI Madrid, de 11 de septiembre de 2015](#), y [STSI Andalucía \(Granada\), de 12 de diciembre de 2019](#). También GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., pág. 531; y REBOLLO PUIG M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L. y BUENO ARMIJO, A. *Panorama...* cit., pág. 47.

Pese a tratarse, probablemente, del medio de defensa más eficaz del que dispone la parte interesada, la omisión de este trámite únicamente conllevará la nulidad de la resolución sancionadora en caso de confirmarse que produjo una indefensión material⁷⁷¹.

- Derecho de asistencia letrada

Este derecho, manifestación inevitable del derecho de defensa⁷⁷², se encuentra recogido tanto en el art. 24.2 CE como en el 19.4 LORDCNP, estableciendo éste último:

“En el momento en que se notifique la apertura de un procedimiento disciplinario, se informará al funcionario sometido a expediente de su derecho a ser asistido, cuando lo considere conveniente para la defensa de sus intereses, por un abogado o por un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía licenciado en Derecho.

Los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía designados para realizar dicha asistencia tendrán derecho a un permiso el día en que aquélla se realice por el tiempo necesario para ello, sin que tal designación les confiera derecho alguno al resarcimiento por los gastos que pudieran derivarse de la asistencia. Los honorarios del abogado designado serán por cuenta del funcionario contratante”.

La jurisprudencia constitucional reconoce este derecho de forma pacífica, con resoluciones como las [SSTC 128/1996, de 9 de julio](#); [169/1996, de 29 de octubre](#); [7/1998, de 13 de enero](#); o [14/1999, de 22 de febrero](#). Sin embargo, no existe en el derecho disciplinario un derecho de asistencia jurídica gratuita⁷⁷³, ya que el art. 24.2 CE no garantiza que haya de tener este carácter en todo caso. La inexistencia de la posibilidad de asistencia gratuita en el ámbito disciplinario se desprende de la redacción del segundo párrafo del citado art. 19.4 LORDCNP, y

⁷⁷¹ DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. Actos administrativos y procedimiento de las administraciones públicas, en *REDA* nº 199 (2019), págs. 4-5.

⁷⁷² ÁLVAREZ LANDETE, J. El derecho de defensa como derecho devaluado, en *RJPD*, nº 15 (1992), pág. 1039.

⁷⁷³ ARTEAGABEITIA GONZÁLEZ, I. y HERRANZ VEGA, M. El procedimiento... cit., pág. 364; y MELLADO RAMÍREZ, D. y HERRANZ VEGA, M. La instrucción... cit., pág. 445.

del art. 1 de la Ley de asistencia jurídica gratuita⁷⁷⁴ y del reciente Reglamento de asistencia jurídica gratuita⁷⁷⁵ que la desarrolla.

Pese a que la LORDCNP autoriza la asistencia al expedientado por parte de un policía nacional licenciado en derecho, debe mirarse con reservas esa posibilidad, ya que iguala dos situaciones completamente diferentes: la licenciatura en derecho fue sustituida por la titulación de grado, con una duración de cuatro años, por disposición de los arts. 3.1 y 9 del Real Decreto por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales⁷⁷⁶, por lo que han de entenderse equivalentes ambas titulaciones a estos efectos. Sin embargo, la exposición de la Ley 34/2006, de 30 de octubre ⁷⁷⁷ reconoce en su exposición de motivos que:

“La actuación ante los tribunales de justicia y las demás actividades de asistencia jurídica requieren la acreditación previa de una capacitación profesional que va más allá de la obtención de una titulación universitaria. Ello justifica la regulación de dos títulos profesionales complementarios al título universitario en Derecho: el título profesional de abogado”.

De esta manera, la titulación de licenciatura o grado en derecho resulta ser un requisito para obtener el título profesional de abogado (art. 2.1 de la Ley 34/2006), con el cual acceder al curso de formación con valor de enseñanza universitaria oficial de postgrado (art. 4.1 del mismo texto legal).

Esta norma no hace sino reconocer algo obvio: que la titulación básica y generalista en el ámbito del derecho no puede equivaler a los conocimientos necesarios para el ejercicio de la profesión de abogado, de la manera que quedan

⁷⁷⁴ España. Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, en BOE de 12 de enero de 1996, nº 11.

⁷⁷⁵ España. Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, en BOE de 10 de marzo de 2021, nº 59, págs. 27586-27624.

⁷⁷⁶ España. Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, en BOE de 30 de octubre de 2007, nº 260.

⁷⁷⁷ España. Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, en BOE de 31 de octubre de 2006, nº 260.

equiparados en el art. 19.4 LORDCNP. Esta solución, pese a resultar económica para las personas imputadas, puede resultar fácilmente en una asistencia de inferior calidad a la de un abogado en ejercicio, que les ocasione perjuicios a largo plazo, tanto económicos como profesionales.

XII.2.- PERSONAS RESPONSABLES

Según lo dispuesto en los arts. 1 y 2 LORDCNP, esta normativa es de aplicación, a los policías nacionales que se encuentren en activo o en situación de segunda actividad con destino⁷⁷⁸ en el momento de cometer la falta disciplinaria. Como integrantes del Cuerpo Nacional de Policía, también es de aplicación al personal que ocupe plazas de facultativo o técnico, previstas en el art. 17.4 LORPPN.

El personal en situación de segunda actividad sin destino (o, desde la entrada en vigor de la LORPPN, sencillamente segunda actividad) se encuentra sujeto al régimen disciplinario general de la función pública.

A los policías nacionales que se encuentren en otras situaciones administrativas distintas, les será de aplicación la LORDCNP en caso de que no les sea de aplicación otro régimen disciplinario o de que la conducta cometida no estuviese prevista en éste.

⁷⁷⁸ La situación administrativa de segunda actividad, que buscaba garantizar la adecuada aptitud psicofísica del personal policial, se dividía en dos modalidades: sin destino, por causas de inaptitud psicofísica o por solicitud del interesado dándose ciertos supuestos, que implicaba la exclusión del servicio activo; y segunda actividad con destino, en la cual se prestaban actividades adecuadas a las capacidades del funcionario. El régimen de la situación de segunda actividad con destino se derogó mediante la LORPPN, quedando regulada la situación de los funcionarios que se encontraban en esa situación en la disposición transitoria segunda de esa misma ley orgánica. Para más información, ver la derogada Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía, en *BOE* de 30 de septiembre de 1994, nº 234; y el Real Decreto 1556/1995, de 21 de septiembre, de desarrollo y aplicación de la Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía, en *BOE* de 12 de octubre de 1995, nº 244, págs. 29940-29945.

Como detalla el art. 52 LORPPN, las situaciones administrativas en que se pueden encontrar los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía son servicio activo, servicios especiales, servicio en otras administraciones públicas, excedencia, suspensión de funciones y segunda actividad.

Es obvio que en las situaciones de servicios especiales y excedencia se produce una profunda desconexión de la organización policial, motivo por el cual la exigencia de responsabilidad disciplinaria en estos casos debe fundamentarse en una excepcional vulneración de la LORDCNP. En situación de servicios especiales puede darse el caso, incluso, de que las nuevas funciones consistan incluso en efectuar críticas al funcionamiento de la Policía Nacional, en caso de adquirirse, por ejemplo, la condición de diputado o de senador.

En cuanto al personal que se encuentre en situación administrativa de excedencia voluntaria en el momento de cometer la falta, y pese a lo dispuesto en el art. 46.4 respecto a la suspensión del procedimiento sancionador e interrupción de la prescripción de las infracciones, únicamente cabe exigir responsabilidad disciplinaria en caso de infracciones particularmente graves de la LORDCNP, dada la casi total desconexión de la Administración.

En las situaciones de servicios especiales y servicio en otras administraciones públicas es fácil que el funcionario se halle sujeto a otra normativa disciplinaria, propia de sus nuevas funciones, lo que también excluye la aplicación de la propiamente policial.

Se ha considerado posible la aplicación de la LORDCNP en caso de personal que se encuentre suspenso de funciones, como aclara la [STSJ Madrid, de 18 de marzo de 2016](#). Ya se trate de suspensiones provisionales o firmes, a su fin o con su levantamiento debería incorporarse el funcionario a la situación de activo, y esa misma eventualidad hace que sí le sea aplicable la normativa disciplinaria.

Por último, el personal que se encuentre realizando el periodo de prácticas profesionales en puesto de trabajo, propio de los cursos que habilitan el acceso a las categorías de policía o inspector, se encuentra sometido a la normativa

disciplinaria del centro docente⁷⁷⁹ y, únicamente en los casos en que la infracción no consista en una falta de disciplina docente, también a la LORDCNP⁷⁸⁰.

XII.3.- LA INFORMACIÓN RESERVADA

Esta institución jurídica, pese a su importancia en el procedimiento disciplinario, sufre de un desarrollo a todas luces insuficiente. Así, el art. 19.6 LORDCNP establece que: *“antes de dictar la resolución de incoación del procedimiento, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil podrá acordar la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos, así como de sus presuntos responsables. En su caso, dicha información reservada pasará a formar parte del expediente disciplinario”*.

No es de mayor ayuda el art. 55 LPAC, si bien el segundo párrafo de su apartado 2º indica qué órgano ha de tramitar informaciones reservadas (en este caso, denominadas 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”*.

Su ejecución, en fin, está prevista tanto en caso de procedimientos por faltas leves (art. 30.1 LORDCNO) como por graves o muy graves (art. 32.1 LORDCNP).

La primera característica de este trámite es su carácter preprocedimental, resultando también en una de las de mayor trascendencia ya que, en principio, no debe interrumpir la prescripción de la infracción ni dar inicio al cómputo de los plazos establecidos para resolver⁷⁸¹. Así lo ha confirmado la [STS de 13 de marzo de 2002](#), al afirmar que:

⁷⁷⁹ Dispuesta en la Orden de 19 de octubre de 1981 por la que se aprueba el Reglamento provisional de la Escuela Superior de Policía, en BOE de 5 de noviembre de 1981, nº 265, págs. 26017-26023.

⁷⁸⁰ También en este sentido, la [STSJ Madrid, de 26 de mayo de 1999](#).

⁷⁸¹ COBO OLVERA, T. *El procedimiento...* cit., págs. 161 y 216; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 631, 632 y 751; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 113; NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., págs. 547 y 549; QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., págs. 87, 204 y 215; RIVERO

“La interrupción de los plazos prescriptivos, cierto es, no se produce por la tramitación de diligencias reservadas o informaciones previas, sino por la apertura del procedimiento disciplinario mediante el correspondiente acuerdo de incoación, que debe ser formalmente notificado al interesado para que ese efecto interruptivo se produzca”.

Como señala Parada Vázquez (2003), la información reservada es un acto discrecional, por lo que su omisión no puede considerarse como un vicio procedimental⁷⁸². Sin embargo, se ha considerado recomendable su práctica en el caso de que no conste la personalidad de quien pudiera ser responsable de la conducta ([STS de 15 de noviembre de 2000](#)).

Su finalidad es exclusivamente determinar si existen indicios de hechos constitutivos de infracción disciplinaria⁷⁸³, de manera que, en caso contrario, bastará con su archivo⁷⁸⁴. De esta manera, se convierte en una herramienta útil para evitar las consecuencias de incoaciones apresuradas⁷⁸⁵, así como denuncias falsas y sus correspondientes efectos perjudiciales en los supuestos responsables⁷⁸⁶.

En cuanto a los trámites que se pueden realizar en el desarrollo de una información reservada, y pese a la falta de indicaciones en este sentido, resulta inaceptable que quepa efectuar todo tipo de actuaciones, ya que no se trata de un

GONZÁLEZ, M. *et alter. Procedimiento... cit.*, pág. 330; y RUIGÓMEZ MOMEÑE, A. El inicio... cit., pág. 408. Ver también las [STS de 17 de marzo de 2009](#) y [SAN de 8 de julio de 2011](#).

⁷⁸² PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo I... cit.*, pág. 509.

⁷⁸³ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II... cit.*, pág. 1526.

⁷⁸⁴ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. El régimen jurídico de los funcionarios, en *RJCyL* nº 6 (2005), pág. 91.

⁷⁸⁵ [SAN de 6 de mayo de 2014](#).

⁷⁸⁶ COBO OLVERA, T. *El procedimiento... cit.*, pág. 162; COLLADO CASABÓN, J. Comentario al artículo 39.5 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil: la información reservada, en *RGDA* nº 50 (2019), pág. 3; y RUIGÓMEZ MOMEÑE, A. El inicio... cit., pág. 407.

procedimiento formal, y que su único objetivo consiste en averiguar si se ha cometido, o no, una falta disciplinaria.

Por tanto, únicamente resultan razonables las averiguaciones cuyo contenido y finalidad sean, como máximo, aquél que tendrían en caso de tratarse de un procedimiento disciplinario, sin implicar una investigación exhaustiva acerca de las circunstancias de la falta hipotéticamente cometida, y en ningún caso resultan admisibles aquellas que conlleven restricciones de los derechos fundamentales del interesado⁷⁸⁷. Lógicamente, como aún no existe la figura del inculpado, al no existir una acusación, no es necesaria contradicción en su práctica⁷⁸⁸.

Sin embargo, resultan problemáticos los interrogatorios a quien pueda terminar siendo expedientado, dado que durante este trámite preprocedimental aún no se encuentra al abrigo del art. 24.2 CE (al no haberse efectuado aún una acusación formal), por lo que dicha declaración debe ser evitada⁷⁸⁹. El TC, en su [sentencia 142/2009, de 15 de junio](#), entendió la plena aplicación de los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable en el marco de una información reservada, si bien el voto particular del Sr. Rodríguez-Zapata Pérez señala en sentido contrario, al afirmar que: *“resulta improcedente, por ello, la invocación por los recurrentes de los derechos a no declarar contra sí mismos y a no confesarse culpables (art. 24.2 CE) puesto que estos derechos se proyectan, exclusivamente, sobre el proceso penal y los procedimientos administrativos sancionadores”*.

Pese a que estamos hablando, en todo momento, de un trámite preprocedimental, cabe la posibilidad de que la información reservada dé inicio al cómputo de los plazos establecidos para resolver, e interrumpa la prescripción, en caso de que su práctica resulte innecesaria, por existir ya indicios suficientes que permitan iniciar un procedimiento con todas las garantías⁷⁹⁰, o por no haberse

⁷⁸⁷ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1528-1530.

⁷⁸⁸ RUIGÓMEZ MOMEÑE, A. *El inicio...* cit., pág. 413.

⁷⁸⁹ Ver [STS de 13 de diciembre de 2010](#).

⁷⁹⁰ [STSJ Extremadura, de 26 de mayo de 2011](#). Ver también COLLADO CASABÓN, J. *Comentario...* cit., pág. 5.

practicado diligencia sustancial alguna⁷⁹¹: debe respetar estrictamente los fines establecidos para ella, y no convertirse en un remedo de procedimiento.

Esta falta de capacidad de afectar a la prescripción de la infracción, o de comenzar los plazos del procedimiento supone, en sí misma, una limitación al tiempo durante el que se puede prolongar su trámite.

Como señala el art. 19.6 LORDCNP, la información reservada ha de incorporarse al expediente disciplinario. Sin embargo, no cabe el uso como material probatorio de lo practicado en el procedimiento, salvo que se cumpla una formalidad: la incorporación explícita a la actividad probatoria del procedimiento, ofreciendo de esta manera la posibilidad de contradicción al expedientado⁷⁹².

Por último, parece no haber impedimento en que las mismas personas que tramitaron una información reservada instruyan, asimismo, el procedimiento sancionador subsiguiente, como confirma la [STSJ Castilla-la Mancha, de 21 de septiembre de 2007](#).

XII.4.- LA INSTRUCCIÓN

En el art. 20 LORDCNP se encuentra establecido el procedimiento para nombrar a las personas que se encargarán de la instrucción del procedimiento disciplinario:

“1. En la resolución por la que se incoe el procedimiento se nombrarán instructor y secretario, a cuyo cargo correrá su tramitación.

2. El nombramiento de instructor recaerá en un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía que deberá tener, en todo caso, igual o superior categoría a la del funcionario

⁷⁹¹ [STSJ Murcia, de 14 de octubre de 2011](#).

⁷⁹² En este sentido, las [STC 56/1998, de 16 de marzo](#), y [SSTS de 6 de mayo de 2011 y de 26 de enero de 2004](#). También, COLLADO CASABÓN, J. Comentario... cit., pág. 8; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1534; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 113; RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. *El inicio...* cit., págs. 413 y 414; y VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 597.

sometido al expediente y, en el caso de que fuera igual, deberá ocupar un número anterior en el escalafón.

3. Podrá ser nombrado secretario cualquier funcionario destinado en el Ministerio del Interior”.

Este artículo, pese a su brevedad, desarrolla algunas de las cuestiones más importantes de las figuras del instructor y secretario del procedimiento. Sus funciones son muy desiguales, lo que redundará en dos regímenes diferenciados.

El instructor puede ser cualquier policía nacional, siempre que sea de categoría profesional igual o superior a la del expedientado⁷⁹³, y en caso de ser la misma debe encontrarse en una posición anterior en el escalafón del cuerpo, lo que obviamente busca evitar presiones ante un inculpado que fuese superior jerárquicamente.

Ya que no existe referencia alguna en la normativa disciplinaria al personal que ocupe plaza de facultativo o técnico (art. 17.4 LORPPN), y que no ostenta, por tanto, categoría profesional alguna, parece deseable que quien instruya un expediente disciplinario en que dicho personal tenga condición de inculpado ocupe un subgrupo de clasificación igual o superior⁷⁹⁴. En sentido inverso, no parece adecuado que quien ocupe plaza de facultativo o técnico instruya procedimiento disciplinario alguno.

Pese a que parece particularmente apropiado que instruya alguien en posesión, al menos, de un grado en derecho, nada establece la normativa sobre unos conocimientos jurídicos determinados⁷⁹⁵.

El instructor es la persona directamente responsable de la tramitación del procedimiento, desde su nombramiento hasta la elevación de la propuesta de

⁷⁹³ Las distintas categorías profesionales en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía se encuentran descritas en el art. 17 LORPPN, y son Comisario Principal, Comisario, Inspector Jefe, Inspector, Subinspector, Oficial de Policía y Policía; y, en caso de corresponder su titularidad a una mujer, su denominación se modificará a Comisaria, Inspectora o Subinspectora, según el caso.

⁷⁹⁴ Definidos en el art. 75 TREBEP, y adaptados al CNP en el art. 17.3 y .4 LORPPN.

⁷⁹⁵ CASTILLO BLANCO, F. A., *Función...* cit., págs. 470-471.

resolución (ya sea de sanción o de archivo)⁷⁹⁶, realizando tanto los actos de trámite como las averiguaciones necesarias para comprobar la posible comisión de hechos constitutivos de infracción disciplinaria⁷⁹⁷; y también de efectuarlos con la mayor presteza, ya que los plazos establecidos para cada tipo de procedimiento son bastante breves.

Dado el principio de inmediación (art. 22), la presencia del instructor no es sustituible en la práctica de prueba, ni por el secretario ni por ninguna otra persona.

Sin embargo, el secretario únicamente necesita tratarse de personal funcionario destinado en el Ministerio de Interior, con independencia de su adscripción, o no, al Cuerpo Nacional de Policía. Aunque se encuentra a cargo únicamente de la custodia del expediente y de la correcta ejecución de los trámites de impulso⁷⁹⁸, se ha considerado que esta figura reviste importancia bastante como para estar también sometido a la normativa de abstención y recusación (art. 21.1 LORDCNP), de manera que en su ausencia podrá el instructor practicar prueba o realizar otros trámites, pero no puede ser sustituido por otro secretario salvo que se informe a la parte interesada de la personalidad de quien pase a asumir ese papel, disfrutando el expedientado, nuevamente, de la posibilidad de recusarle si aprecia causa al efecto.

XII.4.1.- Abstención y recusación

Pese a la existencia de una prohibición general de abstenerse del desarrollo y ejecución de las funciones asignadas, recogida en el art. 8.1 LRJSP, “*la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia...*”, con el fin de asegurar la imparcialidad de las personas encargadas de la instrucción del procedimiento disciplinario se ha previsto los incidentes de abstención y recusación (art. 21 LORDCNP en relación con los arts. 23 y 24 LRJSP). Su fundamento radica en la obligación de imparcialidad de la Administración, que se encuentra recogida en los arts. 103.1 y 103.3 CE.

⁷⁹⁶ MELLADO RAMÍREZ, D. y HERRANZ VEGA, M. La instrucción... cit., pág. 440.

⁷⁹⁷ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., pág. 82.

⁷⁹⁸ RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. El inicio... cit., pág. 402.

Resulta pacífico que las causas de abstención y recusación se encuentran tasadas a lo previsto en el art. 23 LRJSP, de manera que no cabe su aplicación analógica⁷⁹⁹. Una vez descartadas aquéllas que no pueden ser de aplicación en el ámbito disciplinario⁸⁰⁰, resultan tratarse de:

- Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél.

Como refieren Fernández Ramos y Pérez Monguió (2012), *“el primer elemento que define el concepto de interés es el carácter personal del mismo que se concreta en la posibilidad de que pueda experimentar algún tipo de beneficio; beneficio que puede producirse en el ámbito personal o patrimonial (...), este interés no sólo puede encerrar un posible beneficio sino evitar un posible perjuicio^{801”}.*

El interés no puede ser general, vago o difuso, sino que ha de ser posible su concreción⁸⁰².

- Tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

Dada la vaguedad del término, resulta necesario concretar que cuestión litigiosa consiste en *“procesos judiciales o incluso procedimientos administrativos^{803”}*. Esta indefinición puede ser causa de la interposición de denuncias o querellas contra los encargados de la instrucción, buscando dificultar el trámite del procedimiento disciplinario.

⁷⁹⁹ [STC 69/2001, de 17 de marzo](#) y [STS de 15 de febrero de 2010](#). Ver también la [STSJ Madrid, de 10 de mayo de 2005](#). En el mismo sentido, GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 735; e IZU BELLOSO, M. J. Las causas de abstención y recusación en el procedimiento administrativo común, en *Revista Jurídica de Navarra* nº 49 (2010), págs. 237-240 y Los motivos de abstención y recusación en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en *RGDA* nº 45 (2017), pág. 18.

⁸⁰⁰ Que consisten en ser administrador de sociedad o entidad interesada (art. 23.2.a), y compartir despacho profesional o estar asociado con el interesado (art. 23.2.b).

⁸⁰¹ FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. *La imparcialidad en el procedimiento administrativo: abstención y recusación*, en Cizur Menor (Navarra): Aranzadi (2012), pág. 83.

⁸⁰² En este sentido, ver la [STS de 24 de junio de 1993](#).

⁸⁰³ [STSJ Baleares, de 4 de septiembre de 2001](#).

Con el fin de evitar que esta causa de recusación se utilice en fraude de ley, ha de recordarse que la mera presentación de denuncias o querellas no conlleva automáticamente el inicio de las actuaciones, así como atender al momento en que se inició el procedimiento⁸⁰⁴: de esta manera lo ha entendido el TC, en su [sentencia 22/1990, de 15 de febrero](#), al afirmar que *“tampoco el Rector venía obligado a abstenerse en resolver el expediente por tener pendiente un pleito civil con el expedientado, entre otras razones (...), porque ese pleito civil fue presentado con posterioridad a incoarse el expediente”*.

Por otra parte, la [STSJ Andalucía, de 29 de julio de 2002](#), afirma que *“es preciso dilucidar si puede considerarse o no «cuestión litigiosa pendiente», a los efectos de apreciar la existencia de una causa de recusación, la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra un interesado en el acto administrativo, sin presentación -todavía- del escrito de demanda”, causa “que manifiestamente no existe en este supuesto, pues una cosa es tener contiendas con una parte interesada en el procedimiento administrativo, y otra bien distinta es tener interés personal en el objeto del procedimiento”*; razonamiento que, sin ahondar más en la cuestión, refleja la posibilidad de que dos personas se encuentren inmersas en un mismo procedimiento, pero sin necesidad de conocerse personalmente, de manera que tal circunstancia no afectaría a la imparcialidad de la persona encargada de la instrucción.

- Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

En este sentido, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2012) han afirmado que: *“la disolución del matrimonio no supone la extinción de las relaciones de afinidad entabladas. Esto es, el matrimonio daría lugar al nacimiento de las mismas pero la extinción no les afectaría⁸⁰⁵”*, reforzando de esta manera la seguridad jurídica en los

⁸⁰⁴ FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. *La imparcialidad... cit.*, págs. 104-105.

⁸⁰⁵ *Ibidem.*, pág. 111.

procedimientos; razonamiento que es perfectamente aplicable a las situaciones de hecho asimilables a la de matrimonio.

- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

Esta causa ofrece dificultades de prueba, al basarse en un sentimiento humano. La [STSJ Madrid, de 24 de mayo de 2001](#), ha allanado el camino a recorrer en busca de los límites de esta causa, al recordar la necesidad de:

“Delimitar en cada caso su alcance con el fin de impedir excesivas generalizaciones o exageradas limitaciones. Importa, en suma, determinar el sentido de las máximas de experiencia «amistad íntima» y «enemistad manifiesta», con atención a lo que en la vida social se reputa como una u otra. Así, por regla general, no habrá amistad íntima en la simple amistad o conocimiento por efecto de hallarse las Autoridades o Funcionarios en la vida de relación social, profesional, académica, a examinar en cada ámbito concreto. Debiendo apreciarse la causa, cuando se mantiene un trato y se advierten vínculos que «excedan» de las usuales relaciones de convivencia. Por lo que atañe a la enemistad, para que pueda ser reputada como «manifiesta», debe tener una representación externa de suma contundencia; no siéndolo, la que se pretende amparar en meras suspicacias o en la contrariedad o amor propio del recusante, resultando necesario, tanto en una como en la otra causa, evidenciar en cada supuesto los hechos y circunstancias que determinen la existencia de la amistad íntima o la enemistad manifiesta sin poder establecer, apriorísticamente, reglas generales sobre su concurrencia”.

Por tanto, resulta imprescindible que estos sentimientos alcancen un grado de intensidad tal que pongan en riesgo la imparcialidad de los encargados de la instrucción del expediente disciplinario, no bastando la amistad propia de una carrera profesional en común⁸⁰⁶; mientras que respecto a la enemistad, para que se alcance el grado de “manifiesta” ha de atenderse a su notoriedad⁸⁰⁷: “debe ser manifiesta por evidente y fuera de toda duda razonable. Siendo lo evidente y manifiesto aquello que se aprecia a través de la realidad de los hechos observados sin necesidad de

⁸⁰⁶ [ATC 136/2002, de 22 de julio](#).

⁸⁰⁷ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen...* cit., págs. 190-191.

*prueba que lo confirme*⁸⁰⁸. No cabe apreciar enemistad manifiesta en el mero hecho de haber tramitado previamente otros procedimientos disciplinarios al mismo inculpado⁸⁰⁹, ni en tener una opinión negativa de su conducta⁸¹⁰.

- Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

Esta causa no resulta particularmente problemática, pero la intervención en el procedimiento ha de ser decisiva, como señala la [STSJ Madrid, de 17 de noviembre de 2003](#). La forma en que se participó en el procedimiento disciplinario puede ser tanto mediante una testifical como emitiendo informes.

- Tener relación de servicio con persona (...) interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

Resulta particularmente fácil que concurren en esta causa los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía, ya que *“la «relación de servicio» presupone algún tipo de «dependencia» del «principal» con quien se predica esta relación*⁸¹¹”, definición claramente subsumible en la organización jerárquica de la Policía Nacional. Sin embargo, la [STS de 12 de diciembre de 2012](#) aclara que:

“La «relación de servicio» que en dicho apartado es mencionada como motivo de abstención está referida a la relación entre empleador y empleado propia del vínculo de dependencia del contrato de trabajo, y no a la simple subordinación funcional que pueda haberse dado entre dos personas que, siendo ambas empleados públicos de la Administración o de cualquier ente público, realizan cometidos profesionales diferentes”.

Pese a ello, y como ya se vio, al menos el instructor ha de ostentar una categoría profesional igual o superior a la del inculpado, y en caso de que compartan la misma categoría, aquél debe encontrarse en una posición anterior en el escalafón, lo que puede ser causa para una dependencia puntual debida a

⁸⁰⁸ [STSJ Andalucía, de 27 de octubre de 2008](#).

⁸⁰⁹ [STSJ Cantabria, de 3 de junio de 2003](#).

⁸¹⁰ [STSJ Madrid, de 27 de septiembre de 2018](#).

⁸¹¹ FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. *La imparcialidad... cit.*, pág. 137.

los puestos de trabajo que ocupen cada uno de ellos, pero nunca para una subordinación jerárquica.

Efectivamente, debe ser imposible la subordinación del instructor respecto de la parte interesada, ya que: *“la atribución, ordenación y desempeño de funciones y responsabilidades se basan en el principio de jerarquía”* (art. 2.3 LORPPN) y *“la distribución de los puestos de trabajo en el catálogo se hará conforme al principio de jerarquía sin que, en ningún caso, un policía nacional pueda estar subordinado a otro de categoría inferior por razón del puesto de trabajo que ocupe o al que esté adscrito”* (art. 45.4 LORPPN).

Con el fin de que el interesado pueda conocer si en el instructor o el secretario del procedimiento incurre alguna causa de recusación, en el mismo acuerdo de iniciación debe identificarse perfectamente a éstos (arts. 19.3 y 20.1 LORDCNP), y también en el acuerdo en que se nombre nuevo instructor o secretario, en caso de que resulte imposible que alguno de los ya existentes continúen haciéndose cargo del procedimiento disciplinario por causas sobrevenidas. Pese a que el secretario carece de capacidad de decisión en el procedimiento, se ha considerado oportuno que también se le pueda recusar (art. 21.1).

El procedimiento es el mismo en ambos casos, diferenciándose por quién lo inicia: mientras que la recusación es un derecho del inculpado⁸¹², la abstención es una obligación, cuyo incumplimiento acarrea responsabilidades disciplinarias (arts. 23.5 LRJSP y 8.j LORDCNP), y puede ser instada tanto por las personas afectadas por las causas (art. 23.1 LRJSP) como también por sus superiores jerárquicos, que pueden ordenarles actuar de esta manera en caso de haber tenido conocimiento de la concurrencia de alguna causa (art. 23.3 LRJSP).

Tampoco es muy explicativa la norma en cuanto al momento en que se puede instar, señalando en caso de la recusación que se podrá ejercitar a partir del momento en que se conozca la personalidad del instructor y el secretario (art. 21.2 LORDCNP), de lo cual ha de deducirse que en ambos casos se puede instar en cualquier momento del procedimiento⁸¹³.

⁸¹² IZU BELLOSO, M. J. Los motivos... cit., pág. 17.

⁸¹³ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., pág. 99.

En todo caso, *“la abstención y recusación se plantearán ante el órgano que acordó el nombramiento, el cual resolverá en el plazo de tres días”* (art. 21.3 LORDCNP), plazo en el cual ha de suspenderse el procedimiento, en caso de que el incidente sea de recusación (art. 22.2.c LPAC). Como señala Carbonell Porrás (2005), *“planteada la recusación por el interesado, el recusado manifestará al día siguiente a su superior jerárquico si se da o no la causa alegada⁸¹⁴”*, debiendo de resolver éste de forma motivada, y nunca la persona sobre la que se haya instado la recusación ([STS de 26 de octubre de 1988](#)).

De prosperar cualquiera de ellos, deberá suplirse a la persona que haya incurrido en alguna de las causas de abstención (art. 13.1 LRJSP).

Dado que ambos incidentes se basan en las mismas causas, cabe entender que, resuelto el de abstención por una causa en concreto, no cabe la interposición de una recusación por el mismo motivo, y viceversa.

Por último, la actuación de una persona que haya terminado siendo suplida, no conlleva necesariamente la invalidez de sus actos (art. 23.4 LRJSP), si bien *“para poder establecer si procede o no la invalidez hay que atender al grado de intervención de la persona en quien concurre la causa de abstención y si tal intervención ha sido o no decisiva para el resultado⁸¹⁵”*.

XII.5.- EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO

La forma de inicio de los procedimientos disciplinarios se recoge en el art. 19.1 LORDCNP: *“el procedimiento se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia”*. Por tanto, en todo caso se trata de

⁸¹⁴ CARBONELL PORRAS, E. Recusación, en *Diccionario de derecho administrativo II*, (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 2129; y GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II... cit.*, pág. 504.

⁸¹⁵ [STSJ Comunidad Valenciana, de 29 de mayo de 2001](#). En el mismo sentido, CABALLERO SANCHEZ, R. Procedimiento administrativo, en *RGDA* nº 6 (2004), págs. 2-3.

procedimientos iniciados de oficio por el órgano incoador, sea cual sea la forma en que ha tenido conocimiento de la comisión de una falta disciplinaria.

La orden superior se encuentra desarrollada en el art. 60 LPAC, y la redacción de las circunstancias del hecho que deben ser reflejadas es más afortunada, como se verá, que la propia de la denuncia, ya que se limita a expresar la necesidad la mayor cantidad de datos disponibles “*en la medida de lo posible*”, sin exigencias fuera de lo razonable. En este caso, y al tratarse de una orden en el ámbito de un cuerpo jerarquizado, no cabe rechazar el inicio del procedimiento después de haberla recibido, no siendo siquiera necesario tramitar una información reservada previamente al acuerdo de incoación⁸¹⁶.

La moción razonada de los subordinados, al igual que la denuncia, no resulta vinculante para el órgano incoador, configurándose como una puesta en conocimiento del órgano administrativo competente⁸¹⁷; si bien puede ser suficiente como para motivar una información reservada⁸¹⁸. Ya que participar la comisión de una falta disciplinaria es una obligación (art. 5 LORDCNP), los subordinados que efectúen esta comunicación no disfrutan de los escasos derechos que sí ostenta el denunciante.

A la hora de concretar en qué consiste la denuncia administrativa, y siguiendo la definición de Navajas Rebollar (2018) ha de entenderse como tal el “*acto de una persona particular por el que se pone en conocimiento del órgano administrativo competente hechos que determinan la incoación de un procedimiento administrativo*”⁸¹⁹.

⁸¹⁶ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1540-1542.

⁸¹⁷ BAUZÁ MARTORELL, F. J. Habeas denuncia: identidad del denunciante en el procedimiento sancionador, en *RGDA* nº 40 (2015), págs. 5-6.

⁸¹⁸ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 285.

⁸¹⁹ NAVAJAS REBOLLAR, M. El estatuto jurídico de la denuncia administrativa, en *Problemas actuales del derecho administrativo sancionador* (coord. HUERGO LORA, A.), en Madrid: Iustel (2018), pág. 180.

El régimen de la denuncia en este ámbito es sorprendentemente breve, si bien es fácilmente complementado por el art. 62 LPAC⁸²⁰. Dado que se diferencia del acuerdo a iniciativa del órgano competente, de la orden superior y de la moción de los subordinados, ha de entenderse que cabe su interposición por parte de particulares, ajenos a la estructura del CNP.

Las denuncias no tienen unos requisitos concretos⁸²¹, salvo que deben expresar “la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración”, así como recoger “la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables” (art. 62.2 LPAC). Por tanto, y aunque ambas exclusiones resulten absurdas, no caben las denuncias anónimas⁸²² ni aquéllas en las que no se detalle la fecha de comisión de la conducta infractora⁸²³; aunque estos datos pueden ser suplidos con los que se obtengan de la práctica de una información reservada.

En todo caso, ha de notificarse al denunciante si su denuncia se archiva o si da lugar al inicio de un procedimiento sancionador (art. 19.5 LORDCNP) y, en este último caso, también la resolución que lo finalice (art. 45.4 LORDCNP).

El motivo por el cual el estatuto del denunciante resulta tan escueto es que la mera interposición de la denuncia no otorga por sí misma la condición de parte interesada en el procedimiento⁸²⁴ (art. 62.5 LPAC), resultando asimismo

⁸²⁰ ALCEMIJA CASANOVA, A. B. Procedimiento... cit., pág. 3.

⁸²¹ COBO OLVERA, T. *El procedimiento...* cit., pág. 150.

⁸²² BAUZÁ MARTORELL, F. J. Habeas... cit., págs. 9-10.

⁸²³ BAUZÁ MARTORELL, F. J. La denuncia en el anteproyecto de Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en *DA nueva época*, nº 2 (2015), pág. 3.

⁸²⁴ En este sentido, véase las [SSTS de 6 de octubre de 2009](#), y [de 10 de diciembre de 2010](#). Resulta particularmente interesante el análisis sobre los motivos por los que no cabe considerar parte interesada al denunciante de la [STSJ Galicia, de 6 de octubre de 2011](#). En el mismo sentido, BAUZÁ MARTORELL, F. J. Habeas... cit., págs. 12-14; COBO OLVERA, T. *El procedimiento...* cit., pág. 153; DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. Actos... cit., pág. 3; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1515-1516; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. El

virtualmente imposible que cumpla con alguno de los requisitos señalados en el art. 4.1 LPAC para ostentar esta condición:

“a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.

De esta manera, la persona que haya denunciado no disfruta de los derechos desarrollados en el art. 53 LPAC. Como afirma Martínez Yáñez (2001), refiriéndose a la parte interesada, *“dentro de dicha categoría se engloba tanto a los inculcados, como a las personas que hayan resultado perjudicadas por los hechos presuntamente constitutivos de infracción administrativa⁸²⁵”* y, dado que la Administración es, a un tiempo, la única perjudicada en caso de infracciones disciplinarias y la única con un interés legítimo en la causa, sólo el inculcado disfruta de la condición de parte interesada⁸²⁶.

XII.5.1.- El acuerdo de iniciación

régimen jurídico... cit., págs. 90-91; MORENO MOLINA, J. A. Las novedades... cit., pág. 23; NAVAJAS REBOLLAR, M. El estatuto... cit., pág. 184; ORTUÑO RODRÍGUEZ, A. E., La legitimación frente al ejercicio del ius puniendi, en *Derecho administrativo y derecho penal: reconstrucción de los límites* (coord. Bauzá Martorell, F. J.), en Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Worters Kluwer (2017), págs. 330-333; RIVERO GONZÁLEZ, M. *et alter. Procedimiento... cit.*, pág. 332; y RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. El inicio... cit., págs. 397-398.

⁸²⁵ MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M. Problemas... cit., pág. 71. En el mismo sentido, LOZANO CUTANDA, B. El principio... cit., pág. 100.

⁸²⁶ En este sentido, las [SSTS de 23 de febrero de 2000](#), o [de 17 de marzo de 2000](#). También MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios... cit.*, pág. 286; y UTRERA CARO, S. F. Interesados en el procedimiento, en *Diccionario de derecho administrativo II*, (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 1382.

Como dispone el art. 19.1 LORDCNP, para comenzar el procedimiento es necesario el acuerdo del órgano competente, cuyo contenido será distinto según dé comienzo un procedimiento por faltas leves o uno por graves o muy graves; y este procedimiento resulta ser, a su vez, requisito imprescindible para imponer una sanción disciplinaria⁸²⁷ (art. 18.1 LORDCNP).

El acuerdo de incoación permite que comiencen a correr los plazos de caducidad⁸²⁸. Asimismo permite la recusación de las personas encargadas de la instrucción (art. 21.2 LORDCNP) y, a partir de ese momento, el inculpado podrá solicitar que se le dé vista de lo practicado (art. 24 LORDCNP).

La LORDCNP recoge dos procedimientos sancionadores diferenciados, según la gravedad de las faltas de las que entienden. En ambos casos, la concisión de esta norma hace necesaria una interpretación en consonancia con la LPAC. Sin embargo, y dado que la regulación de la norma procedimental ha de ser adaptada al sector del derecho administrativo en que se aplique, deben realizarse previamente diversas puntualizaciones:

Por una parte, y dado que no se encuentra regulado un régimen especial para la confesión en la LORDCNP, no parecen aplicables las disposiciones del art. 85 LPAC, a las que remite el art. 64.2.d de la misma norma, acerca de la finalización del procedimiento en caso de que el inculpado reconozca su responsabilidad. La confesión, por tanto, deberá ser valorada libremente por el instructor, como la mayoría de las pruebas que practiquen.

Tampoco resulta de aplicación el apartado 64.2.f LPAC: *“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”*, ya que en ninguno de los dos procedimientos sancionadores resulta éste el momento procedimental oportuno para la formulación de alegaciones ni tampoco, como se verá, para la audiencia del expedientado.

⁸²⁷ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1550.

⁸²⁸ TARDÍO PATO, J. A. *Caducidad...* cit., pág. 364.

Es innecesaria la mención del órgano competente para la resolución del procedimiento, exigida en el art. 64.2.d LPAC; al tratarse, en principio, del mismo que el incoador (art. 19.2 LORDCNP). Ya se estudió en el apartado XII.1.2 la posibilidad de que acabe resolviendo el Secretario de Estado de Seguridad o el Ministro de Interior en caso de procedimientos iniciados por faltas muy graves.

Respecto a la persona inicialmente imputada, en caso de que a lo largo del procedimiento se descubra que no es responsable de la infracción, procederá el archivo del procedimiento, iniciándose otro diferenciado para aquellos que puedan ser responsables del comportamiento que los originó⁸²⁹.

Y en cuanto a los hechos que motivan el procedimiento, es de lógica que sean únicamente aquéllos que permitan comprender la necesidad de tramitarlo, *“sin perjuicio de que otros perfiles o extremos adicionales de la conducta infractora vayan incrementando con posterioridad el material instructorio objeto del expediente sancionador”*⁸³⁰. Estos extremos adicionales serán resultado de las distintas actividades probatorias efectuadas por el instructor.

De esta manera, el procedimiento por faltas leves, previsto en el Capítulo III del Título II de la LORDCNP, indica en su art. 30.2 que el acuerdo de inicio debe contener *“los hechos que lo motivan y el nombramiento de instructor y secretario”*. Tal falta de concreción ha de ser suplida mediante un estudio de esta ley orgánica, adaptando también el art. 64.2 LPAC, debidas las carencias de aquélla, resultando que este acuerdo debe contener:

- Identificación de la persona o personas presuntamente responsables (art. 64.2.a LPAC).
- Hechos que motivan la incoación del procedimiento (arts. 17 y 30.2 LORDCNP y 64.2.b LPAC).
- Posible calificación de los hechos, y sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción (arts. 17 LORDCNP y 64.2.b LPAC).

⁸²⁹ Ver [STSJ Baleares, de 14 de julio de 1998](#).

⁸³⁰ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1555. Ver también la [STS de 16 de enero de 2001](#).

- Identificación del instructor y secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de ambos (arts. 19.3, 20.1, 21.2 y 30.2 LORDCNP, y 64.2.c LPAC).

- Derecho a ser asistido por un abogado o por un policía nacional titular de graduado en derecho (arts. 17 y 19.4 LORDCNP).

Resulta particularmente criticable la falta de mención de la norma disciplinaria a la necesidad de calificación jurídica de los hechos imputados en el caso de procedimientos por falta leve, al aunar el acuerdo de incoación el carácter de trámite que da comienzo al procedimiento con el de título de imputación⁸³¹, posibilitando “el derecho de defensa de los presuntos responsables, al permitirles el conocimiento previo de la imputación provisional y la adopción de las medidas defensivas que consideren oportunas a fin de resistirla⁸³²”. Entenderlo de otra manera, por tanto, podría causar indefensión a las personas expedientadas, que no serían capaces de llevar a cabo una defensa eficaz, como se verá en el apartado dedicado al procedimiento simplificado. Por otra parte, el agravado no obvia este trámite, que se efectúa en el pliego de cargos (art. 36.1 LORDCNP).

Por ese mismo motivo, en caso de los procedimientos por faltas graves y muy graves, no es el acuerdo de inicio el momento oportuno para la calificación de las conductas que dan lugar a la apertura del procedimiento ni para participar las sanciones que pudieran corresponder a tales infracciones (art. 64.2.b LPAC), dado que en este tipo de procedimientos la imputación provisional se realiza posteriormente, en el pliego de cargos (arts. 36.1 LORDCNP y 64.3 LPAC)⁸³³:

La regulación del acuerdo de incoación en caso del procedimiento por faltas graves y muy graves, recogido en el Capítulo IV del Título II, resulta aún más pobre, al no haberse previsto disposición alguna al efecto. Nuevamente han de ser suplidas estas carencias, en base al resto de la normativa procedimental y a la lógica, debiendo contener este acuerdo:

⁸³¹ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1551.

⁸³² PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo I...* cit., pág. 509.

⁸³³ ALCEMIJA CASANOVA, A. B. *Procedimiento...* cit., pág. 5; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 786; y RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. *El inicio...* cit., pág. 400.

- Identificación de la persona o personas presuntamente responsables (art. 64.2.a LPAC).
- Hechos que motivan la incoación del procedimiento (arts. 17 y, por analogía, 30.2 LORDCNP y 64.2.b LPAC).
- Identificación del instructor y secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de ambos (arts. 19.3, 20.1, 21.2 y, por analogía, 30.2 LORDCNP, y 64.2.c LPAC).
- Derecho a ser asistido por un abogado o por un policía nacional titular de graduado en derecho (arts. 17 y 19.4 LORDCNP).
- La adopción de medidas cautelares, de haberse acordado en este acto (art. 33.1 LORDCNP).

XII.6.- LA PRUEBA

Con el fin de poder averiguar si realmente se ha producido una falta disciplinaria, así como sobre quién recae su autoría y el resto de eventualidades que rodean al comportamiento (existencia de dolo o culpa o las circunstancias que permitan graduar la sanción), es necesario valerse de medios de prueba.

Éstos pueden ser definidos como las distintas actividades que buscan el convencimiento del instructor del expediente, acerca de *“los hechos relevantes para la decisión del procedimiento”*, como afirma Ochoa Monzó (2005)⁸³⁴.

Su auténtica importancia radica en que *“la Administración no puede sancionar sobre la base de sus propias convicciones subjetivas, sino únicamente en función de los resultados incriminatorios que deriven de las pruebas practicadas en el expediente sancionador”*⁸³⁵.

A la hora de llevar a cabo esta actividad, deben tenerse en cuenta determinadas garantías, con el fin de evitar vicios a la hora de su obtención. Como señala Alarcón Sotomayor (2010): *“han de asegurarse al imputado en su*

⁸³⁴ OCHOA MONZÓ, J. Prueba en el procedimiento administrativo, en *Diccionario de derecho administrativo II*, (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 2020.

⁸³⁵ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1610.

realización ciertas garantías formales previstas en la ley y consagradas por la jurisprudencia, en esencia, la posibilidad de contradicción, esto es, de que esté presente y participe en su realización, y la inmediatez del instructor, es decir, de que sea él quien dirija y presencie su ejecución⁸³⁶". A estas dos ha de añadirse la oficialidad y la libre valoración de la prueba.

- Oficialidad: garantía que exige que sea el órgano instructor quien acuerde y practique la prueba precisa para acreditar los hechos objeto del procedimiento, al ser la persona designada para su dirección⁸³⁷. En ese sentido señalan los arts. 23, 31, 34 y 37 LORDCNP.

La posibilidad de rechazo de prueba por parte del instructor busca, como observa Barrero Rodríguez (2001): *"la no paralización de procedimientos administrativos para el desarrollo de unas pruebas de las que, de antemano, se sabe que nada han de aportar a la verificación de los correspondientes hechos"*⁸³⁸.

- Inmediatez: la persona encargada de la instrucción debe encontrarse presente en el momento de la práctica de la prueba, como detalla el art. 22 LORDCNP: *"la intervención del instructor en todas y cada una de las pruebas practicadas es esencial y no puede ser suplida por la del secretario; en caso contrario, aquellas se considerarán nulas, sin perjuicio de que el instructor pueda interesar la práctica de otras diligencias de cualquier órgano de la Administración"*. Esta garantía busca una estimación adecuada de las pruebas, que sólo puede efectuarse de encontrarse presente esta persona en el momento de su ejecución.

Dado que el secretario carece de capacidad de decisión, su presencia en estos casos resulta potestativa.

- Contradicción: esta garantía, que se fundamenta en el art. 24 CE, persigue que el expedientado pueda efectuar una defensa eficaz a lo largo del

⁸³⁶ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Derecho a la prueba en el procedimiento sancionador, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), pág. 278.

⁸³⁷ PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho...* cit., pág. 692; QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., pág. 134; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA M. G. *Derecho...* cit., pág. 230; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II...* cit., pág. 71.

⁸³⁸ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., págs. 254-255.

procedimiento. El legislador ha buscado garantizarla a lo largo de la normativa disciplinaria policial, siendo posible encontrar referencias en los arts. 17, 23, 30.3, 31.1, 36.2, 37.3, 38 y 40 LORDCNP, así como en otros textos legales, como el art. 6.3.d del Convenio de Roma⁸³⁹, y ha sido tutelada por el TC, en resoluciones como la [STC 9/1981, de 31 de marzo](#), o la [48/1986, de 23 de abril](#).

Suay Rincón (1990) observó (aun considerándolo insuficiente) que: *“el interesado dispone de dos oportunidades para hacerse oír en el curso del procedimiento administrativo sancionador: al contestar, tanto el Pliego de Cargos —momento en que el debate se centra fundamentalmente sobre los hechos que han dado lugar a la incoación del expediente— como la Propuesta de Resolución⁸⁴⁰”, debiendo contestar la Administración las alegaciones efectuadas en tiempo y forma⁸⁴¹.*

No obstante, esta garantía no se limita a estos extremos, estando también integrada por los derechos a tener vista del expediente, a proponer prueba y a estar presente en el momento de su práctica⁸⁴². Barrero Rodríguez (2001), conforme a este criterio, señaló que: *“en su proyección sobre la prueba, el principio de contradicción se manifiesta tanto en el derecho del interesado a aducir las pruebas que considere necesarias para la defensa de sus pretensiones, como en la posibilidad de participar efectivamente en su desarrollo⁸⁴³”.*

- Libre valoración: el órgano instructor disfruta de libertad a la hora de estimar la importancia de cada una de las pruebas practicadas en el

⁸³⁹ Unión Europea. Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. BOE de 6 de mayo de 1999, nº 108, págs. 16.808 a 16.816.

⁸⁴⁰ SUAY RINCÓN, J. La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador, en *RAP* nº 123 (1990), págs. 173-174.

⁸⁴¹ CABALLERO SANCHEZ, R. Procedimiento administrativo... cit., págs. 5-6. Ver también la [STC 59/2004, de 19 de abril](#).

⁸⁴² BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., pág. 65; MELLADO RAMÍREZ, D. y HERRANZ VEGA, M. *La instrucción...* cit., pág. 460; QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., págs. 114 y 123; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II*, cit., pág. 71.

⁸⁴³ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., pág. 65.

procedimiento, garantía que se fundamenta en la prohibición de arbitrariedad de la Administración⁸⁴⁴. Esta libertad de valoración, siempre basándose en la sana crítica, no es de aplicación en todos los casos, ya que algunas de las pruebas son vinculantes (como los hechos declarados probados en sentencia penal firme), y otras gozan de presunción de veracidad (como las actas y denuncias de autoridades en ciertas circunstancias).

Sin embargo, como recuerdan Rodríguez Arana y Sendín García (2009): *“la valoración de la prueba que realice el órgano administrativo producirá efectos únicamente dentro del procedimiento administrativo, y no genera vinculación alguna para los Tribunales de Justicia”*⁸⁴⁵.

Pese a no depender en exclusiva de ninguna de estas garantías, no cabe obviar que la actividad probatoria debe encontrar reflejo en el expediente disciplinario, con el fin de poder ser valorada adecuadamente por las partes y, si llega a ser el caso, por el órgano judicial que se haga cargo de un posible recurso contencioso-administrativo.

XII.6.1.- Régimen jurídico de la prueba

La LORDCNP ha realizado una regulación deficiente de la actividad probatoria. Dado que no recoge en su art. 23.1 un listado de las actividades que pueden ser empleadas en este sentido: *“los hechos relevantes para la decisión del procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho”* (redacción, por otra parte, análoga a la del art. 77.1 LPAC: *“los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho”*), es necesario acudir a la efectuada en el art. 299 LEC⁸⁴⁶:

⁸⁴⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., págs. 264-265.

⁸⁴⁵ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA M. G. *Derecho...* cit., pág. 231.

⁸⁴⁶ En cuanto a la aplicabilidad de las disposiciones de la LEC al procedimiento disciplinario, debe recordarse que su art. 4 establece que *“En defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley”*.

“1. Los medios de prueba de que se podrá hacer uso en juicio son: 1.º Interrogatorio de las partes. 2.º Documentos públicos. 3.º Documentos privados. 4.º Dictamen de peritos. 5.º Reconocimiento judicial. 6.º Interrogatorio de testigos. 2. También se admitirán, conforme a lo dispuesto en esta Ley, los medios de reproducción de la palabra, el sonido y la imagen, así como los instrumentos que permiten archivar y conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones matemáticas llevadas a cabo con fines contables o de otra clase, relevantes para el proceso”.

Sin embargo, no se limitan los medios de prueba a los aquí desarrollados, sino que el apartado .3 de este mismo artículo prevé la posibilidad de practicar otros diferentes, que habrán de ser valorados teniendo en cuenta las particularidades de cada caso⁸⁴⁷.

Entre estos, resulta de particular interés la prueba indiciaria, que ha sido prevista en el art. 386.1 LEC: *“a partir de un hecho admitido o probado, el tribunal podrá presumir la certeza, a los efectos del proceso, de otro hecho, si entre el admitido o demostrado y el presunto existe un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano”*. Este tipo de prueba ha sido declarada constitucional en el ámbito penal, al no vulnerar la presunción de inocencia⁸⁴⁸.

El TC exige la concurrencia de varias condiciones con el fin de que este tipo de prueba pueda desvirtuar dicha presunción: que el punto de partida sean unas circunstancias completamente probadas (indicios), que los hechos constitutivos de la infracción se deduzcan naturalmente de esos indicios mediante un desarrollo razonado y acorde con las reglas del criterio humano, y que este proceso de deducción se explicita por la autoridad decisora⁸⁴⁹.

⁸⁴⁷ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 798.

⁸⁴⁸ [STC 174/1985, de 17 de diciembre](#).

⁸⁴⁹ [SSTC 24/1997, de 11 de febrero](#); [45/1997, de 11 de marzo](#); [220/1998, de 16 de noviembre](#); [171/2000, de 26 de junio](#); [61/2005, de 14 de marzo](#); o [137/2007, de 4 de junio](#); entre muchas otras. También la [STS de 10 de noviembre de 2011](#), en el ámbito contencioso-administrativo. También PERELLÓ DOMENECH, I. *Derecho...* cit., pág. 81.

De esta manera, si la inferencia se desarrolla en la resolución sancionadora y resulta razonable, será suficiente para destruir la presunción de inocencia del expedientado⁸⁵⁰.

Del mencionado artículo 23 LORDCNP se desprende, también, una primera delimitación de los hechos que son susceptibles de ser probados y de los que no precisan tal tratamiento, que ha de ser desarrollada en detalle.

Por tanto, no precisan ser probados:

- Los hechos que no sean relevantes para la decisión del procedimiento (art. 23.1 LORDCNP). Por este motivo, el art. 23.3 permite al instructor “*denegar de oficio la práctica de las pruebas que no se concreten a los hechos por los que se procede*”. Aunque Barrero Rodríguez (2001) entienda de forma generalista que tales hechos “*son todos los que conforman el presupuesto de hecho de la correspondiente resolución*⁸⁵¹”, parece más ajustado a la realidad que sean objeto de prueba los que conforman el escrito de acusación (que en el procedimiento por faltas leves será el acuerdo de iniciación y en tramitado por faltas graves o muy graves será el pliego de cargos), ya que la resolución no se formulará hasta finalizar el procedimiento sancionador, evidentemente con posterioridad a la práctica de la prueba.

- Los que, a juicio del instructor, sean impertinentes o inútiles (art. 23.3 LORDCNP). Ya la CE garantiza en su art. 24.2 el derecho a emplear los medios de prueba pertinentes para la defensa⁸⁵², de manera que resulta lógica la

⁸⁵⁰ [SSTC 66/2006, de 27 de febrero](#); y [229/2006, de 17 de julio](#). Ver también ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. M., IZQUIERDO CARRASCO, M., y REBOLLO PUIG, M. Derecho administrativo sancionador, en REDA nº 178... cit., págs. 26-28; BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba*... cit., págs. 367-368; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II*... cit., págs. 1634-1638; y QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual*... cit., págs. 142-143.

⁸⁵¹ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba*... cit., pág. 156. También OCHOA MONZÓ, J. *Prueba*... cit., pág. 2020.

⁸⁵² SERRANO ALBERCA, J. M. Artículo 24, en *Comentarios a la Constitución* (coord. GARRIDO FALLA, F.), en Madrid: Cívitas (1985), pág. 484. La [STC 121/2004, de 12 de julio](#), señaló que ha de entenderse pertinencia “*como la relación entre los hechos probados y el thema decidendi*”, y la [STS de 30 de octubre de 2015](#) insiste en los mismos términos. El art. 283.1 y .2 LEC también dispone la inadmisión de prueba impertinente o inútil.

desestimación de la práctica de los impertinentes, por interpretación *a sensu contrario* del precepto constitucional. Define Quereda Tapia (2018) estos conceptos, estimando que son impertinentes las pruebas “que no guarden relación con los hechos y, por tanto, no pueden afectar a la resolución final del procedimiento” e inútiles las que “según criterios razonables y seguros en ningún caso puedan contribuir a esclarecer los hechos controvertidos⁸⁵³”, y también realiza una interesante definición la [STSI Castilla-La Mancha \(Albacete\), de 13 de abril de 2011](#):

“El derecho a utilizar todos los medios de prueba (...) no implica que deba admitirse toda prueba solicitada por el expedientado; pueden rechazarse las que sean inútiles o impertinentes (a poder ser, desde luego, de forma motivada y explicando debida y concretamente la razón de su improcedencia), pero desde luego tal valoración no puede hacerse a base de considerar que las pruebas de cargo tienen tal fuerza que no caben las de descargo, o que la versión alternativa que se ofrece no será creída por mucha prueba que se aporte (...). Sí se pueden rechazar las pruebas que tiendan a probar hechos que, aun dándose por plenamente acreditados, no alterarían el sentido de la resolución, por ser hechos que no afectan, por ejemplo, a la tipificación de la infracción ni a la graduación de la sanción. También hemos dicho que cuando la infracción aparece comprobada por medios técnicos, es la cuestión de su correcto funcionamiento, y no, en principio, la testifical del agente, la que aparece como capital; pero ello será siempre que el actor no especifique que quiere formular al agente preguntas que puedan ser de relevancia incluso en el caso de haberse utilizado tales medios técnicos. También pueden rechazarse pruebas que sean mera reiteración de otras; pero sólo tienen la condición de tales las que tienden a demostrar un hecho de descargo que ya se dé por demostrado con las aportadas, no, desde luego, las que tienden a incidir en hechos perjudiciales para el proponente y que vienen en principio acreditados sobre la base otras pruebas en sentido contrario al que defiende el expedientado, pues en tal caso no se trata de reiteración de pruebas, sino de pruebas - diferentes- sobre un mismo hecho⁸⁵⁴”.

⁸⁵³ QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual... cit.*, págs. 121-122. En el mismo sentido, COBO OLVERA, T. *El procedimiento... cit.*, pág. 186; ESCAMILLA FERRO, M. A. *Estudio... cit.*, pág. 20; y MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados... cit.*, pág. 124.

⁸⁵⁴ En el mismo sentido, la [STSI Madrid, de 31 de mayo de 2016](#).

- Los que no resulten controvertidos (art. 281.3 LEC), ya que “los hechos llanamente reconocidos en cualesquiera de los trámites de alegación evacuados por el interesado, si son aceptados como ciertos por la Administración, quedarán dispensados de la actividad probatoria⁸⁵⁵”. Pese a defender el mismo criterio, Barrero Rodríguez (2001) alerta que la conformidad con unos determinados hechos no exime de la demostración del resto de las circunstancias concurrentes⁸⁵⁶.

- Los que sean manifiestos, de manera que gocen de “notoriedad absoluta y general” (art. 281.4 LEC) y, por tanto, la Administración pueda fácilmente explicar que son conocidos por toda la sociedad. Ha definido Villar Palasí (1975) este término, al afirmar que:

“Para que exista lo notorio, haría falta el concurso de tres elementos: primero, el conocimiento de un dato de hecho y de derecho; segundo, la extensión de este conocimiento, por lo menos la presunción de que tal conocimiento se extiende a todos los miembros de una colectividad determinada, y tercero, la absoluta imposibilidad de ocultar, negar o impedir que se le conozca la existencia de este dato o este hecho⁸⁵⁷”.

Esta notoriedad debe ser justificada en la resolución, de manera que quede claro de dónde proviene⁸⁵⁸.

- Los hechos declarados probados en resoluciones judiciales penales firmes, en caso de que sean susceptibles de ser sancionados tanto en el ámbito penal como en el disciplinario, que vincularán a la Administración sin que quepa prueba en contrario (art. 18.2 LORDCNP). Esta subordinación se produce únicamente respecto de los hechos probados, no de los fundamentos jurídicos o del fallo.

Cabría pensar que únicamente existe vinculación respecto de las sentencias, dado que son las únicas resoluciones que especifican un apartado de hechos

⁸⁵⁵ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1627. También ESCAMILLA FERRO, M. A. Estudio... cit., págs. 20 y 30; y la [STSJ Madrid, de 22 de junio de 2017](#).

⁸⁵⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., págs. 160-161.

⁸⁵⁷ VILLAR PALASÍ, J. L. *La interpretación y los apotegmas lógico-jurídicos*, en Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1975), pág. 122.

⁸⁵⁸ [STS de 1 de marzo de 1995](#). También RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA M. G. *Derecho...* cit., pág. 230.

probados. Sin embargo, debe admitirse la postura de Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez (2016), quienes defienden que, en caso de sobreseimientos libres o provisionales, en los que se haya declarado inexistente la conducta, resulta inadmisibile la prosecución disciplinaria⁸⁵⁹.

Por último, si no ha sido posible la prueba de los hechos en vía penal pero no se ha descartado su posible existencia, *“la Administración puede indagar con sus propios medios la existencia de los hechos y sancionar si consigue probarlos”*⁸⁶⁰.

- Las presunciones *iuris et de iure*, ya que no admiten prueba en contrario⁸⁶¹.

- Las actividades prohibidas por la ley, como establece el art. 283.3 LEC.

El rechazo de pruebas por estas, o por cualesquiera otras causas, debe de ser motivado expresamente por el instructor⁸⁶², y efectuado de forma restrictiva, con el fin de evitar causar indefensión al expedientado al no poder practicar aquellos medios de defensa que le beneficien⁸⁶³. Su denegación, al ser un acto de trámite, no puede ser recurrida (art. 23.3 LORDCNP).

⁸⁵⁹ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1640-1642. En el mismo sentido, MELLADO RAMÍREZ, D. y HERRANZ VEGA, M. *La instrucción...* cit., pág. 468.

⁸⁶⁰ NIETO GARCÍA, A. *Derecho...* cit., pág. 460. En el mismo sentido, BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., págs. 169-170; y QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., págs. 119-120. También, la [STS de 19 de abril de 1999](#): *“la falta de prueba en el proceso penal no supone negar la posibilidad de que la Administración indague con sus propios medios la existencia de los hechos sancionado”*.

⁸⁶¹ ESCAMILLA FERRO, M. A. *Estudio...* cit., pág. 30; y QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., pág. 117.

⁸⁶² [STS de 26 de octubre de 2010](#) y [STSJ Baleares, de 22 de noviembre de 1999](#).

⁸⁶³ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen...* cit., págs. 214-215; y OCHOA MONZÓ, J. *Prueba...* cit., pág. 2021. La [STS de 6 de octubre de 2003](#) afirmó que cabe *“que el instructor del expediente administrativo rechace la prueba propuesta por el expedientado explicando las razones que le inducen a inadmitirla. En estos casos, la vulneración del derecho fundamental proclamado en el artículo 24.2 se produciría si la inadmisión fuere irracional o arbitraria”*. Por otra parte, la [STS de 11 de noviembre de 2003](#) aclara que, a fin de acreditar que *“la omisión de un trámite genere una indefensión con efectos anulatorios debe haber dejado al administrado en*

Por el contrario, sí han de ser incorporados al expediente:

- El derecho no publicado en diarios oficiales⁸⁶⁴, muy común en el ámbito del CNP, cuya organización requiere no sólo de instrucciones y órdenes de servicio a nivel nacional, sino también en el ámbito local, y cuya publicidad se suele realizar a través de otros canales, como son comunicaciones utilizando la escala jerárquica o los tabloneros de anuncios, en caso de dificultades contactando con el personal que disponga de horarios y formas de prestación del servicio poco convencionales.

- Informes preceptivos: la LORDCNP únicamente exige tres informes preceptivos en su redacción: los emitidos por el Consejo de Policía, con el fin de que las asociaciones sindicales puedan participar en el procedimiento (art. 27), los emitidos por jueces, tribunales o fiscales respecto del personal integrado en una unidad orgánica de policía judicial que dependa de ellos, en caso de que los hechos *“tengan relación directa con el desarrollo de la investigación”* (art. 28.1) y los emitidos por las autoridades de las Comunidades Autónomas respecto del personal del Cuerpo Nacional de Policía integrado en las Unidades adscritas a tales comunidades (art. 29.1); y ninguno de estos informes tiene valor probatorio.

Aunque el art. 77.6 LPAC dispone que: *“cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo”*, esta disposición no ha de entenderse de forma independiente al art. 79.1 LPAC: *“a efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales”*, dado que en el ámbito disciplinario suele existir la

una situación en la que le haya sido imposible alegar o defenderse, con exposición de cuál hubiera sido la situación a la que podría haberse llegado de cumplirse los requisitos legales (...). En ninguno de los tres motivos de casación se expresa cual o cuales hubieran sido o podido ser las alegaciones o las pruebas que el actor habría expuesto, pedido o aportado en aquel trámite y que luego, por su falta de citación a él, le hubiera sido imposible o meramente dificultoso exponer, pedir o aportar. Es decir, no hay expresión de que en el caso de autos concurrieran circunstancias determinantes de la irrepitibilidad o de la dificultad de repetir, más tarde, lo que en aquel trámite defectuosamente realizado hubiera podido alegarse, pedirse o acreditarse”.

⁸⁶⁴ COBO OLVERA, T. *El procedimiento... cit.*, págs. 185-186; ESCAMILLA FERRO, M. A. *Estudio... cit.*, pág. 6; y GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen... cit.*, pág. 208.

posibilidad de solicitar numerosos informes a diversos órganos administrativos, en ocasiones redundantes entre ellos, y en nada se beneficiarían ni la resolución ni el inculpado de la consideración de tales informes como preceptivos⁸⁶⁵. Por tanto, ha de considerarse que únicamente tienen tal carácter los informes detallados en los tres supuestos comentados.

Por tanto, no se aprecia actividad probatoria alguna que sea preceptiva en el ámbito disciplinario policial, pero de realizarse alguna modificación legal que otorgase este carácter a un determinado informe, debería incorporarse al procedimiento⁸⁶⁶.

XII.6.2.- Formas probatorias con un régimen especial

Pese a que el instructor disfruta, en general, de la libre valoración de la prueba que integra el procedimiento, tal libertad no es absoluta: en algunas ocasiones se encuentra limitada y, en otras, completamente restringida.

Se encuentra restringida la facultad de libre valoración del instructor ante los hechos declarados probados en resolución judicial penal firme (art. 77.4 LPAC) que, como ya se ha visto, vinculan al órgano instructor.

Esta sujeción se da en caso de que el mismo comportamiento sea susceptible de sanción tanto penal como disciplinaria, como ocurre en los casos de las infracciones previstas en los arts. 7.b, 8.y o 9.m LORDCNP, o de que esté relacionado con una infracción de la que deba entender esta jurisdicción. Como ya se estudió al analizar la prohibición de *bis in idem*, únicamente en caso de que los hechos se declaren no probados cabe la posibilidad de que el órgano instructor

⁸⁶⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II*, cit., pág. 68.

⁸⁶⁶ La ausencia de informes preceptivos, en otros ámbitos, ha ocasionado la nulidad de lo actuado. Ver, por ejemplo, la [STS de 16 de julio de 2013](#). En otras ocasiones, sin embargo, únicamente ha ocasionado su anulabilidad. Ver GONZÁLEZ NAVARRO, F. Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo, en *DA* nº 98 (1966), pág. 36; y GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., págs. 522-523.

realice sus labores de investigación, con el fin de intentar acreditarlos en el expediente disciplinario. Como analizaba la [STS de 19 de abril de 1999](#):

“De la jurisprudencia expuesta pueden extraerse los siguientes criterios: a) si el Tribunal penal declara inexistentes los hechos, no puede la Administración imponer por ellos sanción alguna; b) si el Tribunal declara la existencia de los hechos pero absuelve por otras causas, la Administración debe tenerlos en cuenta y, valorándolos desde la perspectiva del ilícito administrativo distinta de la penal, imponer la sanción que corresponda conforme al ordenamiento administrativo; y c) si el Tribunal constata simplemente que los hechos no se han probado, la Administración puede acreditarlos en el expediente administrativo y, si así fuera, sancionarlos administrativamente”.

Esta labor es delicada, ya que cabe la posibilidad de que el expediente administrativo acredite algún extremo que contradiga los hechos probados de la resolución penal, eventualidad que produciría una vulneración de la faceta procedimental de la prohibición de *bis in idem*.

Por otra parte, la facultad de libre valoración del instructor se encuentra limitada ante las actas emitidas por autoridades o sus agentes, o ante los informes periciales practicados durante el procedimiento:

En cuanto a las actas o denuncias emitidas por autoridades, su régimen se encuentra previsto en el art. 77.5 LPAC: *“los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”*. Y explica la [STS de 15 de mayo de 1995](#) que esta presunción de veracidad, este tajante *“harán prueba”*:

“Tiene su justificación en la existencia de una actividad objetiva de comprobación realizada por órganos de la Administración de actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia (Artículo 24.2 CE) y para trasladar a la parte que niega los hechos la carga de desvirtuarlos”.

La redacción taxativa de esta disposición, por tanto, no deja al instructor la posibilidad de valorar libremente esta prueba, como ocurre con otras. Sin embargo, la presunción de veracidad de las actas no vulnera por sí misma la de

inocencia del inculpado, como señaló la [STC 76/1990, de 26 de abril](#), ya que se trata de una presunción *iuris tantum* que admite, por tanto, prueba en contrario⁸⁶⁷. El TC analizó un elocuente ejercicio de análisis de las actas y su valor probatorio en su [sentencia 341/1993, de 18 de noviembre](#), afirmando que la ley:

*“No atribuye, desde luego, fehaciencia a las declaraciones suscritas por los agentes de la autoridad (...) que versen sobre «hechos» que los propios agentes «hubieren presenciado», pero sí es patente que da relevancia probatoria, en el procedimiento administrativo sancionador, a tal relato fáctico (al margen, claro está, cualesquiera valoraciones hechas por los agentes al redactar sus «informaciones»). Este reconocimiento de relevancia probatoria a lo aseverado, en debida forma, por los agentes solo sería inconstitucional, sin embargo, en el caso de que la Ley otorgara a tales «informaciones» una fuerza de convicción privilegiada que llegara a prevalecer, sin más, frente a lo alegado por el expedientado o frente a cualesquiera otros medios de prueba o que se impusiera -incluso al margen de toda contraria alegación o probanza- sobre la apreciación racional que acerca de los hechos y de la culpabilidad del expedientado se hubiera formado la autoridad llamada a resolver el expediente. Si estableciera la Ley, en efecto, una tal presunción *iuris et de iure* en orden a la certeza de lo informado por los agentes el precepto sería inconstitucional, por contrario a la presunción de inocencia”.*

⁸⁶⁷ [STC 14/1997, de 28 de enero](#); [STS de 25 de febrero de 1998](#); [SSTSJ País Vasco, de 15 de mayo de 1998](#), [Aragón, de 12 de noviembre de 2002](#), [Castilla y León, de 22 de enero de 2010](#); [Comunidad Valenciana, de 9 de febrero de 2010](#); y [Andalucía, de 11 de octubre de 2010](#). También AGUADO I CUDOLÀ, V. Presunción de certeza de denuncias y actas de inspección, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.), en Madrid: Iustel (2010), págs. 679-684; CANO CAMPOS, T. La presunción de veracidad de las actas de inspección, en *Función inspectora* (coord. DÍAZ SÁNCHEZ, J. J.), en Madrid: INAP (2013); págs. 224-230; ESCAMILLA FERRO, M. A. Estudio... cit., pág. 47; HUERGO LORA, A. Diferencias... cit., págs. 47-48; y PALOMAR OLMEDA, A. *Procedimiento...* cit., págs. 406-410. En contra, GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 803-806, que consideran que este tipo de actividades no tiene un valor probatorio particular.

No obstante, para que estas actas y denuncias tengan, efectivamente, valor probatorio, deben darse tres requisitos: haber sido emitidas por autoridad o funcionario público en el ejercicio de sus funciones, sin que pueda ser un particular el que las eleve⁸⁶⁸; deben cumplirse los requisitos formales propios del documento público⁸⁶⁹; y su valor probatorio “sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones⁸⁷⁰”. En este sentido, resulta gráfica la [STS de 25 de febrero de 1998](#), al afirmar que:

“La presunción de veracidad (...) ha de referirse a aquellos hechos apreciados o constatados materialmente por el funcionario interviniente como resultado de su propia y personal observación o comprobación (autenticidad material), no alcanzando a las deducciones, apreciaciones, consecuencias, hipótesis o juicio de valor que pueda realizar dicho funcionario, quedando desde luego excluidas de la presunción de autenticidad y veracidad del Acta las meras opiniones o convicciones subjetivas del agente”.

No se aprecia, en principio, un régimen diferenciado para los informes periciales, recogidos en el art. 299.1.4º LEC. Este tipo de dictámenes técnicos tiene como objeto “la intervención de un profesional para auxiliar al instructor, y al órgano competente para resolver, cuando para apreciar algún hecho o circunstancia fuesen necesarios y convenientes conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos⁸⁷¹”.

El perito, como dispone el art. 340.1 LEC, deberá “poseer el título oficial que corresponda a la materia objeto del dictamen y a la naturaleza de éste. Si se tratare de

⁸⁶⁸ [STS de 1 de octubre de 1991](#); y [STSI Andalucía, de 3 de mayo de 2010](#). También MELLADO RAMÍREZ, D. y HERRANZ VEGA, M. La instrucción... cit., págs. 467-468, que defienden que “su virtualidad probatoria se extiende a distintos órdenes, pudiendo valerse de los mismos distintas Administraciones”.

⁸⁶⁹ AGUADO I CUDOLÀ, V. Presunción... cit., págs. 674-679; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1643-1659; y QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., págs. 132-133.

⁸⁷⁰ [STC 76/1990, de 26 de abril](#). En el mismo sentido, la [STS de 3 de noviembre de 2003](#). También CANO CAMPOS, T. La presunción... cit., págs. 228-229.

⁸⁷¹ QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., pág. 137.

materias que no estén comprendidas en títulos profesionales oficiales, habrán de ser nombrados entre personas entendidas en aquellas materias", y el instructor puede solicitar la intervención de expertos tanto del CNP como de otros ámbitos de la Administración, en vista del deber de cooperación que sobre ésta pesa⁸⁷², mientras que el inculpado también puede proponer la práctica de esta prueba, aunque en tal caso es éste quien debe soportar los gastos que conlleve⁸⁷³.

Los informes periciales están sometidos a la libre valoración de la prueba, si bien es cierto que asesoran al instructor en un área de conocimiento en que éste no es experto, por lo que deberían influir notablemente en su decisión.

Por otra parte, es posible la existencia de dos dictámenes periciales que defiendan posiciones opuestas. En este caso, el instructor puede decantarse por uno de ellos (o por ninguno), siempre motivando su decisión en criterios⁸⁷⁴ como la mayor objetividad de uno u otro⁸⁷⁵, los medios de los que se disponía para realizar el estudio, etc. Obviamente, si los informes en los que se base la resolución resultan ser falsos, cabrá interponer un recurso extraordinario de revisión contra ésta (art. 125 LPAC).

En cuanto a las particularidades de la práctica de ciertas pruebas debido a su forma de ejecución, la testifical debe efectuarse mediando determinados formalismos, ya que la garantía de contradicción cobra especial importancia en su desarrollo. Así lo especifica el art. 23.2 LORDCNP: "*cuando se propusiera una prueba testifical, se acompañará un pliego de preguntas sobre cuya pertinencia se pronunciará el instructor. La práctica de la prueba admitida se notificará previamente al funcionario expedientado indicándole el lugar, la fecha y la hora en que deberá realizarse y se le advertirá de que puede asistir a ella*", que ha de interpretarse de forma conjunta al 19.4 de la misma norma: "*en el momento en que se notifique la apertura de un*

⁸⁷² Arts. 23.4 LORDCNP y 141.1.d LRJSP. También BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., págs. 293-294.

⁸⁷³ QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., pág. 138.

⁸⁷⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., págs. 297-298; y QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., pág. 140.

⁸⁷⁵ En principio, los informes otorgados por órganos administrativos gozan de una presunción de imparcialidad. MÍGUEZ MACHO, L. El principio de objetividad en el procedimiento administrativo, en *DA* nº 289 (2011), pág. 121.

procedimiento disciplinario, se informará al funcionario sometido a expediente de su derecho a ser asistido, cuando lo considere conveniente para la defensa de sus intereses, por un abogado o por un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía licenciado en Derecho”.

Por una parte, la toma de declaración al inculpado ha de ser acordada de oficio, como se deduce de los arts. 30.3 y 35.1 LORDCNP⁸⁷⁶. Asimismo, podrá estar presente un policía nacional licenciado (actualmente, debe entenderse graduado) en derecho o el abogado que éste determine⁸⁷⁷, y dispondrá de su derecho constitucional a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable⁸⁷⁸. No debe olvidarse que, en el trámite de toma de declaración al expedientado en el caso de procedimiento por faltas leves, el art. 30.3 prevé que éste *“podrá alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes”*. No está prevista específicamente dicha posibilidad en el caso de procedimientos sancionadores por faltas graves y muy graves, si bien no parece problemática, ya que dispondrá de varias ocasiones para hacerlo así a lo largo de su trámite, y nada obsta a que también en este acto pueda complementar su testifical con dicha documentación.

Cabe preguntarse el valor de la confesión del inculpado en el expediente disciplinario. El art. 316.1 CC establece que: *“si no lo contradice el resultado de las demás pruebas, en la sentencia se considerarán ciertos los hechos que una parte haya reconocido como tales si en ellos intervino personalmente y su fijación como ciertos le es enteramente perjudicial”* y, como sugiere Barrero Rodríguez (2001), esta solución puede ser aplicable al derecho administrativo sancionador, de manera que la confesión gozaría de una presunción de veracidad susceptible, no obstante, de ser destruida con otras pruebas obrantes en el expediente⁸⁷⁹.

⁸⁷⁶ *“En el acto de comparecencia recibirán la declaración al expedientado” y “En todo caso y como primeras actuaciones, se procederá a recibir declaración al funcionario sometido a expediente”,* respectivamente. También QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual... cit.*, págs. 125-127.

⁸⁷⁷ ESCAMILLA FERRO, M. A. *Estudio... cit.*, pág. 22.

⁸⁷⁸ Art. 24.2 CE.

⁸⁷⁹ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba... cit.*, pág. 275.

Por otra parte, también podrá estar presente el interesado en los interrogatorios a testigos⁸⁸⁰, cumpliendo con el resto de los requerimientos del art. 23.2: presentación del pliego de preguntas a formular y pronunciamiento sobre la pertinencia de éstas por parte del instructor. Por supuesto, si lo considera oportuno el expedientado, puede estar presente su asistente legal⁸⁸¹.

Respecto a quién tiene capacidad para ser testigo, habrá de estarse a lo dispuesto en el art. 361 LEC: ser mayor de 14 años o, en caso de no alcanzar esa edad, tener discernimiento bastante como para conocer y declarar verazmente; no encontrarse permanente privado de razón, o del uso de los sentidos, en caso de que los hechos por los cuales se haya de declarar deban ser percibidos mediante esos sentidos.

Los testigos no sólo no gozan de la protección del art. 24.2 CE, sino que además, en caso de tratarse de policías nacionales, podría entenderse su negativa a prestar declaración como constitutiva de encubrimiento de la falta perseguida, al tener obligación de denunciar aquéllas que tengan carácter de grave o muy grave.

Resulta criticable que la LORDCNP no prevea la posibilidad de que el expedientado se encuentre presente en el caso de inspecciones oculares, denominadas como reconocimientos en la LEC, que consisten en un examen de un determinado lugar por el instructor, que resulte necesario para la investigación de los hechos de los que entiende el procedimiento, o de las circunstancias que los rodeen⁸⁸². Sin embargo, en vista de una adecuada defensa por parte del inculpado⁸⁸³, resulta recomendable su asistencia al acto, en compañía de su letrado si así lo considera oportuno, pudiendo realizar las puntualizaciones que considere oportunas. De no permitirse su presencia, en una interpretación literal de la norma, se corre el riesgo de que el procedimiento resulte un mero trámite, al

⁸⁸⁰ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1625 y 1633.

⁸⁸¹ QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., págs. 133-135.

⁸⁸² ESCAMILLA FERRO, M. A. *Estudio...* cit., págs. 23-25.

⁸⁸³ QUEREDA TAPIA, A. et alter. *Manual...* cit., págs. 141-142.

carecer el interesado de las herramientas necesarias para oponerse a la acción de la Administración⁸⁸⁴.

En último lugar, ha de precisarse que no cabe la práctica ni el empleo de aquellas formas probatorias que afecten a derechos fundamentales del inculcado, incluso aunque éstas se hubiesen practicado, con las debidas garantías, en el seno de un procedimiento penal⁸⁸⁵; prevención que ha de respetarse teniendo en cuenta, además, que: *“la sanción impuesta con base en una prueba ilícitamente obtenida será nula si esta prueba hubiese sido el único medio probatorio en el que se funde la imposición de la sanción”*⁸⁸⁶.

XII.6.3.- La prueba en los distintos momentos del procedimiento

Como se verá, se han previsto dos procedimientos distintos en la LORDCNP, uno a fin de entender de las faltas leves, y otro de las graves o muy graves. Pese a que el primero dispone de un plazo de caducidad mucho más breve, ambos presentan una estructura similar, dividida por ciertas actuaciones del instructor.

Así el procedimiento por faltas leves (arts. 30 y 31 LORDCNP) comienza con el acuerdo de inicio –que en este caso también es la acusación formal-, y a continuación se tomará declaración al inculcado. Es esta testifical el momento procedimental oportuno para solicitar la práctica de prueba y, una vez formalizadas las que admita el instructor, se formulará la propuesta de resolución. El expedientado podrá realizar alegaciones a la propuesta, en virtud de su derecho de audiencia, y a continuación se remitirá el procedimiento al órgano sancionador, que lo resolverá o lo elevará al Director General de la Policía en caso de que el comportamiento investigado resulte haber sido constitutivo de infracción de mayor gravedad.

⁸⁸⁴ SUAY RINCÓN, J. La discutible... cit., págs. 173-174.

⁸⁸⁵ [SSTC 127/1996, de 9 de julio](#), y [175/2000, de 26 de junio](#), y [SAN de 10 de abril de 2019](#). También CASINO RUBIO, M. La potestad... cit.; HUERGO LORA, A. Diferencias... cit., págs. 35-38; y PALOMAR OLMEDA, A. y FUERTES LÓPEZ, F. J. El contexto... cit., págs. 22-25.

⁸⁸⁶ [SAN de 14 de diciembre de 2001](#).

Por otra parte, el procedimiento por faltas graves o muy graves (arts. 32 al 46) comienza también con el acuerdo de incoación, para realizar a continuación las actuaciones iniciales, entre las que debe encontrarse la declaración de la parte interesada. Tras éstas se formulará el pliego de cargos, primer acto formal de acusación, y en las alegaciones a este pliego podrá el inculpado solicitar la apertura de la fase de prueba.

Practicadas las actividades probatorias oportunas, el instructor formulará la propuesta de resolución, y tras las alegaciones del expedientado, se efectuará la resolución oportuna dando fin al expediente sancionador, o se ordenará la retroacción de las actuaciones en caso de que se considere necesario llevar a cabo algún trámite adicional.

Puede observarse fácilmente, por tanto, que la auténtica diferencia entre ambos procedimientos es el momento en que se realiza la imputación inicial: en el procedimiento por faltas leves, se efectúa en el acuerdo de incoación, y la actividad probatoria se practica, a instancia del órgano instructor o del expedientado, con posterioridad a la declaración de éste; de forma simultánea.

En el procedimiento por faltas graves o muy graves, sin embargo, se pueden realizar actividades tendentes a comprobar lo ocurrido en dos momentos; con anterioridad o posterioridad al pliego de cargos. Previamente a la emisión del pliego es el instructor el único que puede practicar prueba, ya que en ese momento su carga recae en la Administración. Esclarecida ya la posible comisión de una falta disciplinaria, la personalidad de su autor, su posible calificación y otras circunstancias a tener en cuenta, se formulará pliego de cargos y la carga de la prueba se invertirá, recayendo en el inculpado el descargo de los hechos por los que ha sido acusado. También en este momento la prueba puede ser realizada a instancia de la instrucción, en caso de que lo considere necesario.

En este último procedimiento se aprecia fácilmente cómo la carga de la prueba recae inicialmente en la Administración y, al desvirtuarse la presunción de inocencia del expedientado y formularse una acusación (con el pliego de cargos), la carga pasa a recaer sobre éste. A resultas de la actividad probatoria practicada a instancia del interesado, puede el instructor realizar nuevas actuaciones probatorias, con el fin de demostrar la responsabilidad del presunto autor (o proponer archivo, de haberse demostrado fehacientemente su inexistencia).

Pese a que este esquema no se cumple de forma tan clara en el procedimiento por faltas leves, sigue recayendo la carga de la prueba inicialmente en la Administración, de tal manera que si no se logra acreditar la responsabilidad disciplinaria del expedientado, empleando los medios probatorios correspondientes, deberá archivarse lo actuado.

En ningún momento debe olvidarse que, al encontrarse incluido en el capítulo de las disposiciones generales, comunes a ambos procedimientos, siempre habrá de tenerse en cuenta el régimen jurídico de la prueba, previsto en el art. 23 LORDCNP. Éste dispone la posibilidad de presencia del interesado en las testificales que se practiquen y que, en caso de que efectúen a iniciativa suya, deberá presentar un pliego de preguntas, que habrá de ser valorado por el instructor en razón de su pertinencia y utilidad.

Sin embargo, en caso de que las actividades probatorias se efectúen previamente a la imputación provisional, la utilidad de estas formas de asegurar la defensa del inculpado (únicamente estar presente en su práctica, ya que se efectuaría a instancia de instructor y, por lo tanto, no se podrían efectuar preguntas) resulta dudosa, al no existir aún una acusación formal; y parece más adecuado solicitar que se repitan posteriormente, con conocimiento de ella, de manera que la defensa pueda resultar más adecuada. Además, de este modo, la parte interesada podría efectuar preguntas al testigo en la forma indicada en el mencionado art. 23 LORDCNP.

Por tanto, procede estudiar la prueba en las distintas fases del procedimiento, con el fin de comprobar sus peculiaridades.

XII.6.3.1.- Las actuaciones iniciales

En el procedimiento agravado se diferencia entre una fase de actuaciones iniciales (art. 35 LORDCNP) y otra de prueba (art. 37). Aquella comienza inmediatamente a continuación del acuerdo de incoación, y busca la consecución de las diligencias necesarias para que el instructor formule el pliego de cargos: constatar la existencia de una falta disciplinaria, averiguar si su autor es el imputado y la posible concurrencia de dolo, culpa u otras circunstancias que pudieran ser de utilidad para graduar la sanción de forma proporcionada.

Obviamente, al tener el instructor la obligación de formarse un criterio ajustado de los hechos sucedidos, estas actuaciones se efectúan a iniciativa suya.

Dada la innecesaria vaguedad lingüística, resulta importante constatar si estas diligencias han de ser consideradas meramente indagatorias o prueba en sentido estricto, lo cual permitiría la presencia del interesado cuando se ejecuten testificales⁸⁸⁷.

El artículo 23 LORDCNP, que parece más orientado a la prueba practicada a instancia del expedientado, no arroja demasiada luz sobre la cuestión, aunque su apartado 1º establece que: *“los hechos relevantes para la decisión del procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho”*, sin distinción de la parte que los haya propuesto. Resulta patente, por otro lado, que las actuaciones iniciales llevadas a cabo por el instructor tienen como fin acreditar los mismos hechos recogidos en el acuerdo inicial, por lo que parecen tratarse de los relevantes para la decisión del procedimiento.

⁸⁸⁷ En este sentido, la [STC 14/1999, de 22 de febrero](#), afirma que: *“no cabe olvidar que las declaraciones testificales de que aquí se habla se produjeron en la fase previa a la formulación del pliego de cargos, cuando aún no estaba ni tan siquiera concretada la imputación inicial. No estamos, por ello, ni ante pruebas que hayan servido para fundar la decisión sancionadora, por cuanto hubo después plena posibilidad de contradecirlas y aún de reiterarlas, ni ante un proceso penal en el que, ex lege, se exige la comunicación de la imputación tan pronto como ésta se formule”,* así como que *“el nacimiento del derecho constitucional de defensa contradictoria se produce necesariamente cuando más o menos fundadamente se imputa un acto punible, lo que puede ocurrir desde el momento inicial de la investigación o, en su caso, más adelante, en el momento en que ésta se dirige contra persona concreta”*.

La diferencia puramente semántica queda explicitada en el art. 34, que dispone: “*el instructor ordenará (...) la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción*” de manera que, pese a mantenerse una denominación diferenciada, el fin de ambos conceptos resulta ser el mismo.

Estas actuaciones iniciales han de incluir, al menos, la toma de declaración del inculcado, que obviamente ya puede aportar toda la documentación que crea útil para su defensa (art. 30.3). Resulta manifiesto que esta testifical no sólo tiene valor probatorio, sino que puede ser la única necesaria, en caso de que resulte en una confesión y el instructor la considere suficiente como para acreditar lo ocurrido.

Por tanto, parece obvio que las denominadas “actuaciones iniciales” tienen capacidad probatoria, requiriendo su práctica de la contradicción oportuna (posibilidad de alegaciones en todo caso, y presencia del inculcado en interrogatorios e inspecciones oculares). No obstante, al practicarse previamente al pliego de cargos, no existe aún una acusación formal (de hecho, su fin es conseguir información suficiente como para efectuar ésta), y al no haber aún una calificación provisional no resulta posible que el inculcado establezca una defensa efectiva.

De considerarse únicamente como trámites indagatorios, no sería necesario el sometimiento pleno a la garantía de contradicción, pero tampoco podrían utilizarse como prueba en el procedimiento, salvo que se ofreciese a posteriori su repetición al expedientado, con el fin de que éste pueda estar presente y formular las preguntas y observaciones apropiadas, teniendo ya conocimiento de la calificación que se ha dado a la conducta presuntamente cometida. En este caso, no habría de tenerse por practicado ningún extremo que no haya sido reiterado en presencia del interesado, salvo que éste renuncie a tal posibilidad.

Sin embargo, algunos tribunales se han decantado por permitir una contradicción de menor alcance, consistente únicamente en que el expedientado realice alegaciones a la prueba testifical⁸⁸⁸. Esta postura sitúa a la parte interesada

⁸⁸⁸ [SSTC 22/1990, de 15 de febrero](#), [3/1999, de 26 de enero](#) y [14/1999, de 22 de febrero](#); y [SSTSJ Madrid de 21 de julio de 2017](#), o [de 2 de diciembre de 2011](#).

en una posición de dependencia aún mayor de lo habitual en el caso de procedimientos sancionadores.

Ha de rechazarse este criterio, ya que si el inculpado debe plantear una defensa eficaz, necesita encontrarse presente en la práctica de las mismas pruebas que presencie el instructor, con el fin de tener un criterio claro de las actividades probatorias que integran el expediente; y que se realicen las cuestiones y apuntes oportunos para su defensa, buscando que se enfoquen extremos que le puedan beneficiar. Esto no obsta a que, posteriormente, pueda presentar las alegaciones que le convengan.

Por tanto, las actuaciones iniciales demuestran tener el mismo valor y tratamiento que la prueba practicada en otros momentos del procedimiento disciplinario. En ese sentido se declaran sentencias como la [STS de 30 de junio de 2011](#), o las [SSTSJ Canarias, de 30 de abril de 2014](#), [Andalucía, de 26 de septiembre de 2016](#), y [Madrid, de 12 de noviembre de 2020](#). Efectivamente, una burda interpretación literal de la normativa en ningún caso puede contravenir la doctrina constitucional desarrollada en los últimos años ([SSTC 39/1997, de 27 de febrero](#) y [83/1997, de 22 de abril](#)), que dispone el derecho a la utilización de los medios necesarios para una defensa adecuada.

Pese a lo afirmado, y como ya se comentó, la parte interesada no puede efectuar una contradicción plena en este momento del procedimiento, dado que podría encontrarse presente en el momento en que se realicen los interrogatorios, pero no intervenir proponiendo preguntas, ya que en este momento la prueba se practica a instancia del órgano instructor (y por otra parte, resultarían ineficaces, al no tener una idea clara de la acusación).

En conclusión, no resulta deseable y ha de evitarse la participación del inculpado en este momento procedimental, por disfrutar de una contradicción reducida y, ante todo, por desconocer la imputación provisional que se formaliza con el pliego de cargos y no poder plantear su defensa conforme a una acusación que aún no conoce; sino la posterior repetición de estas actuaciones durante la

denominada fase de prueba, ya disfrutando de unas facultades plenas de defensa⁸⁸⁹.

Mientras tanto, los procedimientos iniciados por faltas leves carecen de semejante distinción de fases y conceptos, estableciendo simplemente el art. 31.1: “*practicadas las pruebas que el instructor juzgue oportunas...*” en alusión a todas las actividades realizadas antes de la propuesta de resolución, no en dos momentos diferenciados.

XII.6.3.2.- La fase de prueba

Únicamente el procedimiento por faltas graves o muy graves dispone de una fase con tal denominación, posterior a la formulación del pliego de cargos y con conocimiento por parte de la parte interesada, por tanto, de la imputación provisional efectuada por el instructor.

Su trámite es potestativo⁸⁹⁰, como se deduce del art. 37.1 LORDCNP: “*el instructor, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la apertura de un período de 10 días para que puedan practicarse cuantas pruebas juzgue oportunas*”, de lo cual también se desprende que éste no es el único momento en que se puedan realizar actividades probatorias; y en caso de que se efectúe a instancia del expedientado, depende de que haya sido solicitado en el momento procedimental oportuno.

Por tanto, dado que puede tratarse del único momento en que pueda practicarse una prueba que le favorezca, el inculpado debe ser informado de la posibilidad de solicitar su práctica, la forma y el momento adecuado. En caso de haberlas instado de forma extemporánea, será posible rechazar la solicitud sin

⁸⁸⁹ Los posibles problemas en cuanto a la defensa en caso de un cambio de calificación jurídica a lo largo del procedimiento administrativo sancionador consisten en la dificultad de alegar un error de prohibición, causas de justificación o criterios de graduación de la sanción que puedan atenuar ésta. En este sentido, ver GÓMEZ TOMILLO, M. El derecho a ser informado de la acusación y los cambios introducidos por la Administración en el procedimiento administrativo sancionador, en *Revista de Derecho Administrativo* n° 11 (2012), págs. 318-319.

⁸⁹⁰ ESCAMILLA FERRO, M. A. Estudio... cit., págs. 31 y 39; y GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 797.

crearle indefensión⁸⁹¹, ocurriendo de la misma manera en caso de que el rechazo se haya producido en el marco de un procedimiento que intente dirimir una posible falta leve.

Sin duda alguna, el principio de contradicción se manifiesta en esta fase con toda su intensidad, pudiendo el inculpado estar presente en testificales y reconocimientos, acompañado de su letrado si así le parece oportuno; y, en caso de que el interrogatorio haya sido instado por él, habrá de adjuntar un pliego de preguntas a formular, que el instructor habrá de valorar y formular si resultan pertinentes. Éste es el único momento procedimental en que la parte interesada debe practicar prueba y participar en la iniciada a instancia del instructor.

XII.6.3.3.- Otros momentos del procedimiento

Sin embargo, la prueba no se practica únicamente en ciertos momentos del procedimiento, sino a lo largo de todo su desarrollo. Como observa Santamaría Pastor (2018), entender la existencia de una fase de prueba en sí misma “*carece de lógica, por cuanto al procedimiento administrativo, por regla general, carece de divisiones internas de carácter preclusivo, pudiendo llevarse a cabo todo tipo de actividades, alegatorias y probatorias, en cualquier momento comprendido entre la iniciación y la resolución*⁸⁹²”.

Prueba de la falta de compartimentación del procedimiento disciplinario es la capacidad del instructor de reponer las actuaciones a momentos iniciales, incluso tras haber emitido la propuesta de resolución, siempre que no se haya elevado al órgano sancionador. Así lo entiende la [STSJ Madrid, de 31 de mayo de 2016](#), al puntualizar que “*hasta que el procedimiento disciplinario no es elevado para su resolución al órgano competente que dispuso la incoación se encuentra en fase de instrucción, por lo que es competencia y facultad de instructor, incluso tras haber formulado una inicial propuesta de resolución, ordenar la práctica de diligencias y, con su resultado, formular una nueva propuesta*”.

⁸⁹¹ ALARCÓN SOTOMAYOR, L. Derecho... cit., pág. 272.

⁸⁹² SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II*, cit., pág. 70.

Ya al acuerdo de inicio se puede adjuntar documentación, como la resolución judicial penal que participe la condena firme a un policía nacional. Posteriormente, el expedientado puede adjuntar informes (o declaraciones escritas) al ser interrogado, en las alegaciones⁸⁹³ a la propuesta de resolución, y a las efectuadas (en su caso) al pliego de cargos o también en caso de retroacción del expediente.

Esta documentación puede resultar importante para la resolución final del expediente y, en casos extremos, desplazar a otra ya practicada, como ocurriría de presentar la parte interesada un acta emitida por autoridad (que gozaría de presunción de veracidad) acreditando su presencia en otro lugar. También resultaría particularmente relevante la posibilidad de que se adjuntara una confesión escrita.

Así lo ha entendido Barrero Rodríguez (2001), que señala que *“la función de verificación en la que, en definitiva, consiste la prueba, puede desarrollarse ampliamente a lo largo de toda la tramitación procedimental. Pueden realizarla los interesados (...) al aducir alegaciones o al ejercer el derecho de audiencia que la Ley les reconoce; de la misma forma en que puede desplegarla la Administración a través, entre otros instrumentos, de la posibilidad, tan ampliamente reconocida a su favor, de introducir informes en el procedimiento administrativo^{894”}.*

XII.6.3.4.- La información reservada

Como ya se ha estudiado, y de forma potestativa, es posible practicar una información reservada de forma previa a cualquiera de las dos modalidades de procedimiento disciplinario, con el objetivo de constatar la realidad de los hechos ocurridos y la personalidad de su autor.

Pese a su escasa regulación, dos hechos resultan decisivos a los efectos aquí perseguidos: su carácter preprocedimental (*“antes de dictar la resolución de incoación del procedimiento...”*) y la obligación de incorporar posteriormente lo practicado al expediente sancionador, ambos previstos en el art 19.6 LORDCNP.

⁸⁹³ MÍGUEZ MACHO, L. El principio... cit., pág. 120.

⁸⁹⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La prueba...* cit., pág. 217.

Pese a que esa inclusión en el procedimiento se materialice a posteriori, no cabe el uso de las indagaciones realizadas a modo de prueba, pues esto vulneraría los principios de inmediación (aún no estaba nombrada la persona a cargo de la instrucción) y de contradicción (al no haber podido estar presente ni oponerse a ellas) de la persona que, a posteriori, resultara inculpada. Como afirmó Santamaría Pastor (2005): *“las actuaciones preparatorias sólo debieran ser admisibles (...), en la medida en que tiendan a obtener las informaciones indispensables para valorar la viabilidad del procedimiento a iniciar⁸⁹⁵”*.

El uso a posteriori de algunas actividades indagatorias, como la declaración del funcionario que posteriormente resulte imputado, resulta en una vulneración del derecho de defensa previsto en el art. 24.2 CE, del que no disfrutaba en aquel momento al no pesar aún acusación alguna sobre su persona⁸⁹⁶.

Por último el uso de los trámites de la información reservada puede vulnerar, asimismo, las reglas de caducidad, al utilizarse actuaciones practicadas con anterioridad a la resolución de inicio del expediente, prolongando de esta manera unos plazos tasados, y que aún no habían comenzado. Una vez iniciada, la información reservada debe prolongarse únicamente el tiempo necesario para alcanzar su objetivo⁸⁹⁷ ya que, como señala la [STS de 26 de diciembre de 2007](#), *“en la medida en que aquellas diligencias previas o preparatorias sirvan al fin que realmente las justifica, esto es, reunir los datos e indicios iniciales que sirvan para juzgar sobre la pertinencia de dar paso al expediente sancionador, y no se desnaturalicen transformándose en una alternativa subrepticia a este último, ninguna norma las somete a un plazo determinado y, por lo tanto, no quedan sujetas al instituto de la caducidad”*.

Nada obsta a que, a lo largo del procedimiento, se reproduzcan nuevamente los trámites efectuados en el transcurso de la información reservada, ya con sometimiento a las garantías de contradicción e inmediación, incorporándolos al resto de actuaciones probatorias efectuadas, como recalca la [STS de 23 de febrero de 2005](#).

⁸⁹⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Caducidad... cit., pág. 34.

⁸⁹⁶ [STS \(sala de lo militar\) de 9 de junio de 2006](#).

⁸⁹⁷ [STS de 5 de noviembre de 2020](#).

Como se puede comprobar, la única forma de investigación carente de aspiraciones probatorias es la efectuada con ocasión de la información reservada. Resulta reiterativo dar a las actuaciones preliminares del procedimiento, previas a la formulación del pliego de cargos, la misma consideración; confirmándose de esta manera la tesis de que las actividades iniciales tienen carácter probatorio.

XII.7.- PROCEDIMIENTOS INCOADOS A DETERMINADOS SUJETOS

No todos los policías nacionales tienen un estatuto idéntico a efectos disciplinarios. Pese a que las disposiciones de la LORDCNP son de aplicación a todos los policías nacionales, algunos de ellos disfrutaban de un régimen especial en consideración de las funciones desempeñadas o de la peculiar gravedad de su conducta.

Estos estatutos diferenciados buscan proteger a aquéllos que ostenten la condición de representante sindical, o de quienes puedan haber cometido una falta disciplinaria muy grave y se enfrenten, por tanto, a una sanción de esa gravedad; o bien asegurar la independencia del personal que preste servicio en las unidades orgánicas de policía judicial o en las unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas.

XII.7.1.- Personas que requieren informe del Consejo de Policía

El Consejo de Policía, órgano paritario Administración-representantes de la Policía Nacional, encontró acomodo normativo en los ya derogados arts. 25 y 26 LOFFCCS, como un órgano constituido tanto por representantes de las distintas organizaciones sindicales que hubiesen conseguido representatividad, en unas elecciones al efecto en el seno del CNP, como por unos representantes de la Administración elegidos por el Ministro del Interior.

El Reglamento sobre normas para la celebración de elecciones de representantes del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía y determinación de la condición de representativos de sus sindicatos⁸⁹⁸, estableció

⁸⁹⁸ España. Real Decreto 315/1987, de 27 de febrero, sobre normas para la celebración de elecciones de representantes del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía y

en su disposición final primera que el consejo, en el plazo de un mes desde su constitución, elaborara su reglamento de organización, sometiéndolo posteriormente a la aprobación del Ministro de Interior.

Al fin, resultó aprobado, con carácter provisional, el reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de Policía⁸⁹⁹, el cual prevé, entre las funciones de este órgano, en su art. 2.d:

“La emisión de informes en los expedientes disciplinarios que se instruyan por faltas muy graves contra miembros del Cuerpo Nacional de Policía, y en todos aquellos que se instruyan a los representantes de los Sindicatos a que se refiere el artículo 22 de la Ley Orgánica citada, en relación con lo establecido en el artículo 21.

Asimismo, deberá informar, siempre que lo soliciten expresamente los interesados, los expedientes instruidos a miembros del referido Cuerpo por la comisión de faltas graves, cuando la propuesta de Resolución se concrete en la imposición de alguna de las siguientes sanciones:

Suspensión de funciones entre uno y tres años.

Traslado con cambio de residencia.

Inmovilización en el escalafón entre dos y cinco años.

Los informes indicados se emitirán, a la vista de los expedientes, cuando en los mismos se haya formulado propuesta de Resolución y el interesado haya alegado lo que estime oportuno o transcurrido el plazo sin formular alegación alguna”.

Esta normativa, del año 1988, no puede entenderse de forma aislada a la LORDCNP, que en su art. 27 prevé la solicitud de informes del Consejo de Policía.

determinación de la condición de representantes de sus sindicatos, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en BOE de 3 de marzo de 1987, nº 53, págs. 6261-6264.

⁸⁹⁹ España. Orden de 22 de julio de 1987 por la que se aprueba, con carácter provisional, el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de Policía, en BOE de 28 de junio de 1988, nº 154.

En su apartado 1º establece una nueva regulación de los casos en los que este informe es necesario, mucho más sencilla que el desarrollo de la Orden de 22 de julio de 1987:

“En todos los expedientes disciplinarios instruidos por faltas muy graves a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, así como en todos los procedimientos que se instruyan a los representantes de los sindicatos a que se refiere el artículo 22 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, será preceptivo, antes de dictar la resolución sancionadora, interesar la emisión de un informe por la Comisión correspondiente del Consejo de Policía, que no será vinculante, y que se incorporará al expediente correspondiente para su continuación. De los informes que emita la Comisión se dará cuenta posteriormente al Pleno del Consejo”.

A estos efectos, únicamente será necesario en informe en caso de organizaciones sindicales representativas, esto es, que hayan conseguido *“al menos, un representante en dicho Consejo, o en dos de las Escalas el 10 por 100 de los votos emitidos en cada una de ellas”* (art. 22.1 LOFFCCS, ya derogado). Sin embargo, la LORDCNP amplía la protección de este órgano, de manera que en caso de practicar un expediente disciplinario a un funcionario policial a lo largo del año siguiente a la pérdida de la condición de representante sindical, o durante el periodo electoral de ser candidato (en este último caso, independientemente de la representatividad de la organización sindical), también será preceptivo el informe mencionado.

Pese a que el art. 25.d LOFFCCS disponía la emisión de informes en caso de expedientes sancionadores tramitados por faltas muy graves, o de instruirse a representantes de sindicatos representativos, la Orden de 22 de julio de 1987 permitió que, también, los interesados pudieran solicitar dicho informe en el caso de que la propuesta de resolución del instructor sugiriera ciertas sanciones: pues bien, tras la LORDCNP, estas sanciones (suspensión de funciones entre uno y tres años, traslado con cambio de residencia, inmovilización en el escalafón entre dos y cinco años) tienen carácter muy grave o, en caso de la inmovilización en el escalafón, es consecuencia de su imposición.

Posteriormente, y de forma coherente con la línea trazada por la LORDCNP, el art. 94.2.1 LORPPN concluyó que es competencia de este órgano: *“la emisión de informes en los expedientes disciplinarios que se instruyan por faltas muy*

graves contra miembros de la Policía Nacional y en todos aquellos que se instruyan a los representantes de los sindicatos a que se refiere esta Ley Orgánica”, ampliando de esta forma el ámbito de protección a los representantes de los sindicatos no representativos, y derogando el art. 2.d de la Orden de 22 de julio de 1987 mediante su disposición derogatoria única, 2º apartado.

Habiéndose aclarado al fin que ha de solicitarse informe al Consejo de Policía en caso de expedientes disciplinarios instruidos conforme a la normativa recogida en la LORDCNP, tanto a representantes de sindicatos (representativos o no) como al personal contra el que se instruyan procedimientos por falta muy grave, resulta de interés la situación en la que se encontrarán terceros (esto es, policías nacionales que no sean representantes sindicales, a los que se tramiten procedimientos por faltas leves o graves), en caso de que se haya acumulado el suyo al de otros que sí hayan de ser sometidos a consideración del Consejo de Policía.

En este sentido, se ha publicado una Instrucción del Director General de la Policía⁹⁰⁰, en cuyo apartado 2º se dispone que, de suceder de esta manera, se ofrecerá la posibilidad de que el caso mencionado sea estudiado también por el Consejo de Policía; de manera que, de no solicitar el interesado la resolución inmediata del procedimiento en lo que a él se refiere en el plazo de diez días, se suspenda también y se solicite el informe preceptivo del Consejo, al igual que a los inculcados respecto de los cuales sí que haya de interesarse el informe.

Como ya se estudió, este informe tiene carácter preceptivo⁹⁰¹, razón por la cual, en virtud del art. 22.1.d LPAC, cabe suspender el procedimiento con motivo de la solicitud de su emisión, por un periodo de hasta tres meses⁹⁰²; tras el cual proseguirá su trámite. Aunque el art. 27.1 LORDCNP únicamente establece que

⁹⁰⁰ España. Instrucción de la Dirección General de la Policía, de 14 de diciembre de 2012, por la que se establece el proceso a seguir para la suspensión de la caducidad en los expedientes y procedimientos disciplinarios seguidos a funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y que deben ser sometidos a informe del Consejo de la Policía, en OG de 24 de diciembre de 2012, nº 1985.

⁹⁰¹ [STS de 30 de diciembre de 2015](#), [SAN de 11 de junio de 2014](#), o [SSTSI Madrid de 19 de junio de 2015](#), o [de 31 de marzo de 2014](#).

⁹⁰² [STSI Baleares, de 28 de diciembre de 2018](#).

ha de solicitarse el informe antes de la resolución, parece obvio que ha de requerirse con posterioridad a que el instructor haya dictado la propuesta de resolución, momento en que sí que cabe descartarse el archivo del procedimiento y se ha efectuado una acusación formal y completa⁹⁰³. En ese sentido, la [STSJ Madrid, de 28 de mayo de 2020](#) que confirma la capacidad del órgano instructor para suspender el procedimiento con el fin de obtener el informe preceptivo.

Obviamente, el informe no puede tener carácter probatorio, ya que no es este su fin, pero sí puede contener alegaciones que habrán de ser contestadas por el órgano competente⁹⁰⁴. Por otra parte, y aunque resulta la única posibilidad de las organizaciones sindicales para realizar un somero control de los expedientes iniciados a sus representantes, el informe no resulta vinculante.

XII.7.2.- Personal adscrito a unidades orgánicas de policía judicial

La policía judicial encuentra cobijo constitucional, disponiendo el art. 126 CE: *“la policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca”* resaltando, como puntualiza Serrano Alberca (1985): *“la dependencia directa de los órganos jurisdiccionales y del Ministerio Fiscal y la especialización en material criminal”*⁹⁰⁵.

Este precepto ha disfrutado de un desarrollo fragmentario y de escaso contenido. Por su parte, la LECr señala una serie de funciones genéricas a lo largo de su articulado, señalando en su art. 283 que *“constituirán la Policía judicial y serán auxiliares de los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y del Ministerio fiscal, quedando obligados a seguir las instrucciones que de aquellas autoridades reciban a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes”*. También el Estatuto

⁹⁰³ [SAN de 9 de octubre de 2019](#).

⁹⁰⁴ [STSJ Canarias, de 29 de abril de 2016](#).

⁹⁰⁵ SERRANO ALBERCA, J. M., Artículo 126 en *Comentarios a la Constitución* (coord. GARRIDO FALLA, F.), en Madrid: Cívitas (1985), pág. 1859.

básico del Ministerio Fiscal⁹⁰⁶, en su artículo 4.4, dispone la posibilidad de que el Ministerio Fiscal pueda impartir órdenes a los integrantes de la policía judicial.

Sin embargo, no aparece referencia a unidades específicas de policía judicial hasta la Ley Orgánica del Poder Judicial⁹⁰⁷, que en su art. 548 dispone: “1. Se establecerán unidades de Policía Judicial que dependerán funcionalmente de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal en el desempeño de todas las actuaciones que aquéllas les encomienden. 2. Por ley se fijará la organización de estas unidades y los medios de selección y régimen jurídico de sus miembros”.

Por su parte, la LOFFCCS también hace referencia a estas unidades, que “podrán adscribirse, en todo o en parte, por el Ministerio del Interior, oído el Consejo General del Poder Judicial, a determinados Juzgados y Tribunales. De igual manera podrán adscribirse al Ministerio Fiscal, oído el Fiscal General del Estado” (art. 30.2). Sin embargo, la cuestión más importante a efectos disciplinarios se desarrolla en el art. 31, que establece una doble dependencia: “en el cumplimiento de sus funciones, los funcionarios adscritos a Unidades de Policía Judicial dependen orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de los Jueces, Tribunales o Ministerio Fiscal que estén conociendo del asunto objeto de su investigación”.

De esta manera, y en vista a defender la independencia a la hora de desarrollar sus investigaciones, los integrantes de estas unidades dependerán, únicamente en el cumplimiento de sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, de jueces, tribunales y fiscales que dirijan la investigación.

Por fin, el Real Decreto sobre regulación de la policía judicial⁹⁰⁸, estableció en su art. 7 la creación de las unidades orgánicas de policía judicial, diferenciadas del resto de los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dependientes

⁹⁰⁶ España. Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por el que se regula el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, en BOE de 13 de enero de 1982, nº 11.

⁹⁰⁷ España. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en BOE de 2 de julio de 1985, nº 157.

⁹⁰⁸ España. Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la policía judicial, en BOE de 24 de junio de 1987, nº 150.

funcionalmente de jueces, tribunales e integrantes del Ministerio Fiscal en sus cometidos, descritos en el art. 549 LOPJ.

Con el fin de asegurar su independencia, o intromisiones en las actividades de investigación de los integrantes de estas unidades, el art. 16 de este Real Decreto establece que: *“no podrán ser removidos o apartados de la investigación concreta que se les hubiere encomendado, hasta que finalice la misma o la fase procesal que la originó, si no es por decisión o con la autorización del Juez o Fiscal competente”*.

Con este fin, el art. 17 establece una serie de consideraciones en cuanto a la aplicación del régimen disciplinario a este personal:

- Posibilidad de instar la acción disciplinaria, por parte de jueces, tribunales o fiscales de los que dependan, así como de practicar informaciones reservadas.

- En caso de que el fondo del procedimiento disciplinario esté directamente relacionado con una investigación, la persona encargada de ella deberá emitir un informe preceptivo al respecto (además de cualesquiera otros que se consideren necesarios, que carecerán de este carácter).

- Se remitirá a los encargados de las investigaciones (jueces, tribunales o integrantes del Ministerio Fiscal) testimonio de la resolución recaída en el procedimiento disciplinario.

- Se les comunicará las medidas de suspensión provisional de los funcionarios afectados (y, ha de entenderse, de su levantamiento).

Esta redacción ha sido completada por la propia del art. 28 LORDCNP, que además dispone:

- La puesta en conocimiento de la Comisión Provincial de Policía Judicial de la incoación de un procedimiento disciplinario que no esté relacionado directamente con una investigación a estos funcionarios.

- También se participarán las medidas de suspensión firme de funciones a jueces, tribunales o miembros del Ministerio Fiscal.

- Por último, y en clara oposición con la mencionada obligación de remitir testimonio de la resolución, la LORDCNP dispone que únicamente se realizará este trámite en caso de que el encargado de la investigación haya instado el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Este desarrollo, que busca asegurar que jueces, tribunales o fiscales puedan participar en los procedimientos disciplinarios en el personal que dependa funcionalmente de ellos, olvida lo establecido en el citado art. 16 del Real Decreto sobre regulación de la policía judicial, de tal manera que, sin autorización del juez o fiscal competente, no se pueda separar a un integrante de una unidad orgánica de policía judicial de una investigación, lo que ocurriría de hecho de imponerse diversas sanciones de las previstas en la LORDCNP, o incluso con una suspensión provisional de funciones, vulnerando de esta manera la necesaria independencia del Poder Judicial⁹⁰⁹.

XII.7.3.- Personal de las Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas

El artículo 149.1.29 CE estableció la competencia exclusiva del Estado en seguridad pública, *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”*.

Desarrollando este precepto, la LOFFCCS dispuso en su art. 37.1 que las CCAA en cuyos estatutos se previese la creación de cuerpos policiales *“podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22 de la Constitución y las demás que le atribuye la presente Ley”*, artículo que apenas reconocía una realidad que ya era pública, la de las policías autonómicas⁹¹⁰.

Dadas las dificultades de organizar y mantener un cuerpo policial, la LOFFCCS facilitó un instrumento que permitiera la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las CCAA, reconociendo también en este caso una doble adscripción: *“funcionalmente, de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, y orgánicamente del Ministerio del Interior”*.

⁹⁰⁹ Estos extremos fueron denunciados por PECES MORATE, J. Más sobre policía judicial, en *RJPD* nº 1 (1987), pág. 14.

⁹¹⁰ Por ejemplo, la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra había sido aprobada años antes: España. Ley 19/1983, de 14 de julio, por la que se crea la Policía Autónoma de la Generalidad de Cataluña, en *DOGC* de 22 de julio de 1983, nº 347, pág. 1812.

El Real Decreto por el que se regula la organización de estas unidades⁹¹¹ destacaba las dos dependencias diferenciadas ya en su art. 3. Asimismo, y de forma similar al desarrollo estudiado en el caso de las unidades orgánicas de policía judicial, el art. 10 también ofrece una serie de puntualizaciones referentes a la potestad disciplinaria, que en este caso coinciden plenamente con el art. 29 LORDCNP:

- Posibilidad de que las Autoridades de la comunidad autónoma insten la acción disciplinaria.
- Emisión de informes por estas mismas Autoridades, de ser necesarios para el trámite disciplinario. El informe es preceptivo, sin que ello obste a la emisión de cualquier otro que sea preciso en la instrucción.

Como se puede observar, no existe el mismo nivel de independencia en este caso que el disfrutado por las unidades orgánicas de policía judicial. Por otra parte, los jefes de estas unidades son competentes para la imposición de sanciones por faltas leves (art. 13.d LORDCNP).

XII.8.- LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Como ya se ha comentado, el procedimiento disciplinario se divide en dos fases: una instructora y otra sancionadora. Terminada la instrucción completa del procedimiento, éste ha de ser elevado al órgano sancionador, que es el competente para finalizarlo en el sentido que considere oportuno.

XII.8.1.- La propuesta de resolución

Una vez practicada, en su caso, la fase de prueba, el instructor ha de emitir la propuesta de resolución (arts. 31 y 39 LORDCNP), culminando de esta manera su actuación. El régimen de la propuesta de resolución es idéntico en ambos procedimientos, debiendo contener los hechos que se consideren probados, la falta disciplinaria que éstos constituyan, la personalidad de la persona o personas

⁹¹¹ España. Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, por el que se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las comunidades autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal, en *BOE* de 26 de febrero de 1991, nº 49.

que los han protagonizado y su régimen de responsabilidad. A raíz de estas circunstancias se propondrá o bien una sanción proporcionada o bien el archivo del expediente⁹¹².

Dado que, en base a la propuesta de resolución, el inculpado ha de disfrutar de su derecho de audiencia, es necesario que aquélla contenga la acusación definitiva⁹¹³, lo que reviste de una peculiar importancia a este trámite⁹¹⁴. Efectivamente, tanto la falta de la propuesta de resolución como la de su notificación pueden ocasionar, por sí mismos, la nulidad del expediente⁹¹⁵, al vulnerar un derecho susceptible de amparo (art. 47.1 LPAC), vicio que puede ser solventado en caso de que el órgano sancionador realice una retroacción del expediente (art. 44.1 LORDCNP) al momento en que este trámite se omitió.

La estructura de la propuesta, y de la resolución en sí misma ha de ser necesariamente muy similar:

Los hechos probados deben recogerse de forma rigurosa y ordenada⁹¹⁶, debiendo incluir aquéllos que acrediten la comisión de la infracción disciplinaria, la personalidad de su autor y todas aquellas circunstancias que puedan modificar

⁹¹² RIVERO GONZÁLEZ, M. *et alter. Procedimiento... cit.*, pág. 337. La propuesta de archivo se puede elevar en cualquier momento del procedimiento, sin necesidad de que discurren todas sus fases, si el instructor considera la inexistencia de responsabilidad disciplinaria, de prueba suficiente como para acreditarla, o la prescripción de la infracción, como establece el art. 26 LORDCNP. Lo mismo ocurre en caso de que, en el trámite un procedimiento por falta leve, se aprecie que los hechos puedan ser constitutivos de falta grave o muy grave (art. 31.4 LORDCNP).

⁹¹³ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II... cit.*, pág. 1663.

⁹¹⁴ Como afirma la [STS de 19 de diciembre de 1991](#).

⁹¹⁵ [STS de 16 de marzo de 2006](#).

⁹¹⁶ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual... cit.*, pág. 235.

su responsabilidad⁹¹⁷; y han de ser coherentes con la imputación realizada con anterioridad⁹¹⁸.

Ha de indicarse la valoración de las pruebas que han llevado a los hechos probados⁹¹⁹, de manera que el órgano sancionador disponga de elementos de juicio suficientes como para fundamentar adecuadamente su decisión.

La fundamentación fáctica efectuada debe subsumirse en otra jurídica, al calificar los hechos probados y detallar los criterios de graduación de la sanción apreciados; cumpliendo, a un tiempo, con las exigencias del principio de tipicidad y de proporcionalidad.

Ni la calificación jurídica ni la sanción propuesta son definitivas ni vinculan al órgano sancionador⁹²⁰ en ninguno de los dos tipos de procedimiento. Pese a que sólo hay referencias que sustenten esta afirmación en el art. 45.1 LORDCNP, en relación con el procedimiento por faltas graves y muy graves, entenderlo de otra manera convertiría, de facto, la propuesta en una resolución definitiva, y acabaría con la separación de los órganos instructor y sancionador.

El órgano decisor únicamente está sujeto a los hechos declarados probados y al principio de legalidad, de manera que puede cambiar tanto la calificación

⁹¹⁷ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1666.

⁹¹⁸ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 127; y QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., pág. 144.

⁹¹⁹ El art. 89.3 LPAC, en referencia al procedimiento administrativo común, establece que en la propuesta de resolución se incorpore “la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión”, disposición razonable y que permite no sólo resolver adecuadamente al órgano decisor, sino también que el imputado pueda establecer una defensa adecuada en el trámite de audiencia.

⁹²⁰ CASTILLO BLANCO, F. A., *Función...* cit., pág. 463; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 126; y RIVERO GONZÁLEZ, M. *et alter. Procedimiento...* cit., pág. 338. Ver también la [STS de 2 de octubre de 2007](#), la [SAN de 6 de mayo de 2014](#) y la [STSJ Madrid, de 11 de septiembre de 2015](#). En contra, GÓMEZ TOMILLO, M. *El derecho a ser informado...* cit., págs. 318-321.

como la sanción propuesta por el instructor⁹²¹. Sin embargo, únicamente se pueden modificar por otras calificaciones o sanciones de mayor gravedad en el caso de que el procedimiento que se tramite sea el agravado⁹²², que es el único que prevé la posibilidad de que se dé traslado al interesado, con el fin de repetir el trámite de audiencia (art. 44.3 LORDCNP); salvo, como se estudiará en caso de que la nueva sanción no sea significativamente superior a la propuesta en un procedimiento por faltas leves.

Como ya se comentó, el interesado dispone de diez días para llevar a cabo su derecho de audiencia, con vista del expediente en su integridad, y formular alegaciones (arts. 31.1 y 40 LORDCNP); trámite esencial que, en caso de no producirse, puede ocasionar la nulidad del procedimiento al causar indefensión al expedientado.

XII.8.2.- La resolución

Una vez terminada la labor del órgano instructor, el sancionador ha de finalizar el procedimiento con una resolución expresa⁹²³, basada en el expediente instruido, que puede definirse en dos sentidos: sancionadora o de archivo⁹²⁴. Es, sin lugar a dudas, el acto más importante del procedimiento disciplinario, no sólo por ser el que lo finaliza, sino por ser susceptible de ser recurrido posteriormente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme al art. 106.1 CE y a los arts. 1.1 y 1.2 LJCA. Por todos estos motivos, la resolución ha de estar

⁹²¹ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1668.

⁹²² Hay autores que opinan que toda modificación de la calificación, aunque no sea de mayor gravedad, requiere que el inculpado pueda formular alegaciones. CABALLERO SANCHEZ, R. Procedimiento administrativo, en *RGDA* nº 9 (2005), págs. 4-5.

⁹²³ Art. 21.1 LPAC. En el mismo sentido MESEGUER YEBRA, J. La resolución... cit., pág. 8; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II*, cit., pág. 373.

⁹²⁴ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., págs. 236 y 239.

debidamente motivada⁹²⁵ y ser congruente, resolviendo todas las cuestiones planteadas⁹²⁶ (art. 88.1 LPAC).

El contenido de las resoluciones de archivo, a falta de precepto alguno en la LORDCNP, ha de deducirse del art. 22.1 LPAC, consistiendo en la “*declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables*”. Asimismo, en caso de que el archivo se deba a inexistencia de falta disciplinaria o a que no se aprecie responsabilidad en el interesado, ha de hacerse mención a las medidas provisionales adoptadas, si ése fuera el caso (art. 45.3 LORDCNP). También en caso de pérdida de la condición de funcionario quedarán sin efecto dichas medidas cautelares⁹²⁷.

Por último, lógicamente, la resolución deberá incorporar “*expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente*”, como dispone el art. 40.2 LPAC.

Sus causas son numerosas, y entre ellas se encuentran, con la falta de sistemática habitual en la LORDCNP:

- La extinción de la responsabilidad disciplinaria, ya sea por el fallecimiento del responsable⁹²⁸ o por la concesión de indulto (art. 14.1). También en caso de pérdida de la condición de funcionario del expedientado, salvo que por parte interesada se inste la continuación del procedimiento, o que éste se instruya por falta muy grave (art. 14.2).

⁹²⁵ [SSTC 7/1998, de 13 de enero](#) y [212/2009, de 26 de noviembre](#). También COBO OLVERA, T. *El procedimiento...* cit., págs. 118-119; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 307; y MESEGUER YEBRA, J. La resolución... cit., pág. 13.

⁹²⁶ COBO OLVERA, T. *El procedimiento...* cit., pág. 208; PALOMAR OLMEDA, A. *Procedimiento...* cit., págs. 433-434 y QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., págs. 156-157 y 238.

⁹²⁷ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., pág. 239.

⁹²⁸ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 857.

- La prescripción de la infracción⁹²⁹ (art. 26 LORDCNP).
 - La consideración de que la falta perseguida no reviste caracteres de leve, y sí de grave o muy grave, debiendo iniciarse un procedimiento diferente⁹³⁰ (art. 31.4).
 - La inexistencia de los hechos que dieron inicio al procedimiento⁹³¹ (arts. 45.3 LORDCNP y 89.1.a LPAC).
 - La inexistencia de responsabilidad disciplinaria por parte de los autores (arts. 45.3 LORDCNP y 89.1.d LPAC).
 - La perención del procedimiento⁹³² (art. 46.3 LORDCNP).
- Otras causas de archivo no previstas específicamente en la normativa de régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, pero que resultan absolutamente razonables son:
- La falta de prueba con la que acreditar la acusación⁹³³ (arts. 89.1.b y 89.1.d LPAC).
 - Los hechos no son constitutivos de infracción disciplinaria (art. 89.1.c LPAC).
 - La constatación de que los hechos ya han sido sancionados penalmente, en caso de tratarse de un delito propio de funcionario público⁹³⁴.
 - La entrada en vigor de una norma que, retroactivamente, pudiera derogar alguna de las infracciones disciplinarias antes de la ejecución de la sanción correspondiente⁹³⁵ (art. 26.2 LRJSP).

⁹²⁹ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1694.

⁹³⁰ [STSI Madrid, de 20 de noviembre de 2020.](#)

⁹³¹ RIVERO GONZÁLEZ, M. *et alter. Procedimiento...* cit., pág. 337.

⁹³² CABALLERO SÁNCHEZ, R. *Procedimiento...* cit., pág. 819; y SAN MARTÍN ONTORIA, A. B. La resolución del procedimiento sancionador, en *Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I* (coords. SILVA DE LAPUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.), en Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi (2013), pág. 487.

⁹³³ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., pág. 143.

⁹³⁴ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1684.

⁹³⁵ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 188-189.

- La entrada en vigor de una norma que, retroactivamente, redujera los plazos establecidos para resolver, produciendo la perención del procedimiento⁹³⁶.

Por lo demás, las resoluciones sancionadoras son la forma normal de terminación del procedimiento. Su contenido, conforme a los arts. 31.2, 31.3 y 45.1 y 45.2 LORDCNP, ha de estar motivado y ha de incluir los hechos probados, su valoración jurídica, *“la falta que se estime cometida y se señalarán los preceptos en que aparezca recogida la clase de falta, el funcionario responsable, la sanción que se le impone y los recursos que procedan contra ella, el órgano ante el que han de presentarse y los plazos para interponerlos”*.

También esta descripción necesita de un desarrollo adecuado⁹³⁷: en primer lugar, deberá identificarse el órgano competente para dictar la resolución, así como la normativa que dispone esa competencia, siguiéndole una fundamentación fáctica en la que se detalle el comportamiento que motivó la incoación del expediente, los trámites llevados a cabo⁹³⁸ y los hechos declarados probados por el instructor en su propuesta de resolución⁹³⁹.

Tras esa fundamentación fáctica continuará otra jurídica, aunque la valoración de la falta cometida puede ser distinta a la propuesta por el instructor⁹⁴⁰ (arts. 31.2 y 45.1 LORDCNP). Sin embargo, en caso de cambio de calificación ha de tenerse en cuenta que el inculpado ya ha disfrutado de su derecho de audiencia, motivo por el cual, si la modificación de la valoración jurídica implica mayor gravedad que la calificación propuesta por el instructor,

⁹³⁶ [SAN de 11 de junio de 2014](#).

⁹³⁷ La estructura propuesta de una resolución no es novedosa. Ya ROYO VILLANOVA, S. El procedimiento administrativo como garantía jurídica, en *REP* nº 48 (1949), pág. 99 afirmó que *“Las resoluciones administrativas se traducen en un silogismo. La ley, el reglamento o la norma jurídica aplicable es la premisa mayor, la situación de hecho que ha provocado la acción administrativa es la premisa menor; la decisión administrativa es la; consecuencia a la que se llega mediante una apreciación de la situación de hecho en relación con las normas jurídicas que regulan la actividad administrativa”*.

⁹³⁸ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1732-1734.

⁹³⁹ COBO OLVERA, T. *El procedimiento...* cit., págs. 119-120.

⁹⁴⁰ Ver nota 193 (sobre la propuesta de resolución).

habrá de trasladarse esta circunstancia al expedientado a fin de que disfrute nuevamente de audiencia⁹⁴¹ en caso de seguirse el procedimiento por faltas graves o muy graves (art. 44.3 LORDCNP), o archivar lo practicado e iniciar otro en caso de que lo que inicialmente parecía constitutivo de falta leve resulte ser infracción grave o muy grave (art. 31.4 LORDCNP).

En virtud de los hechos probados, de las circunstancias que se observen en ellos y de la infracción apreciada⁹⁴², como colofón a la fundamentación jurídica, ha de valorarse la sanción a imponer, teniendo en cuenta que *“el principio de proporcionalidad (...) opera sobre las facultades de graduación de la sanción de que dispone el órgano sancionador y exige que la discrecionalidad que se otorga a la Administración para su aplicación se desarrolle ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida⁹⁴³”*.

Además, se hará mención a las medidas cautelares adoptadas durante el trámite del procedimiento, y que se extinguirán con la resolución⁹⁴⁴, ya sea declarándolas de abono para el cumplimiento de la sanción si ésta es la de suspensión de funciones (esto es, restando del importe de la sanción las cantidades no percibidas mientras se encontró en suspensión provisional de

⁹⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de derecho administrativo II...* cit., pág. 214; GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 837-845; PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de derecho administrativo*, en Valencia: Tirant lo Blanch (2012), pág. 750; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo general II*, cit., pág. 373.

⁹⁴² [STC 174/1992, de 2 de noviembre](#). También GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1748.

⁹⁴³ [STS de 7 de febrero de 2006](#).

⁹⁴⁴ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., págs. 852-853; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 127; PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho...* cit., pág. 696; y SAMPOL PUCURULL, M., SÁENZ DE SANTAMARÍA GÓMEZ-MAMPASO, O. y GRANGEL VICENTE, I. *Función Pública*, en *Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I* (coords. SILVA DE LAPUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.), en Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi (2013), pág. 1165.

funciones), o computando el tiempo en que se adoptó esa medida cautelar como de servicio activo, y con reconocimiento de todos los derechos afectados por ella.

Tampoco se reconocerá tiempo efectivo de servicio ni derecho alguno al expedientado afectado por la suspensión provisional, en caso de que pierda la condición de funcionario a raíz de la imposición de una pena de inhabilitación especial o absoluta (derivada de los mismos hechos que dieron lugar a la adopción de la medida cautelar), o de imponerse la sanción de separación del servicio (art. 33.3 LORDNCP).

Por fin, en vista de todos los elementos mencionados, ha de detallarse la sanción impuesta, así como los recursos disponibles, los órganos ante los que se pueden interponer y los plazos para ello⁹⁴⁵: información que constituye lo que se viene a denominar como “pie de recurso” (art. 31.3 y 45.2 LORDCNP).

⁹⁴⁵ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual... cit.*, págs. 157-158 y 238.

**XIII – LOS
PROCEDIMIENTOS
DISCIPLINARIOS**

CAPÍTULO XIII.- LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

La LORDCNP prevé dos procedimientos diferenciados en su articulado, uno que entiende de faltas leves, y otro de las graves o muy graves; desarrollados, respectivamente, en los capítulos III y IV de su Título II. Como señala su preámbulo, la diferencia entre ambos radica en la proporcionalidad y en la agilidad administrativa.

Aunque éstas no son sus únicas disparidades, como se verá, sino que también se pueden apreciar otras como la mayor o menor complejidad de los trámites y la extensión de los plazos para resolver.

Sin embargo, en ambos casos la estructura básica es similar: información reservada (de considerarse necesaria), acuerdo de incoación, declaración del inculpado, fase de prueba (en su caso), propuesta de resolución, audiencia y resolución; muy similar a la de otros procedimientos del derecho administrativo sancionador.

En todo momento ha de interpretarse la LORDCNP conforme a las directrices establecidas por la LPAC para el procedimiento administrativo común: la normativa disciplinaria no ha efectuado un desarrollo exhaustivo del sancionador, lo que hace preciso el soporte de la Ley 39/2015 en todo aquello que no alcanza la de régimen disciplinario. Por este motivo la primera remite, en su disposición adicional cuarta, a la aplicación supletoria de la segunda en las cuestiones de procedimiento y recursos que no hayan sido específicamente previstas; mientras que la LPAC se establece, en su artículo 1º, como la norma que regula el procedimiento administrativo sancionador.

Además, la repetida falta de sistemática y las contradicciones internas obligan a esfuerzos interpretativos tanto al operador jurídico como al interesado: así, por ejemplo, aunque únicamente el procedimiento previsto para entender de faltas graves y muy graves prevé la posibilidad de suspender, interrumpir o ampliar los plazos para resolver (art. 46.2 LORDCNP), estas técnicas resultan generales (arts. 22 y 23 LPAC), además de que, en otros preceptos de la misma normativa disciplinaria policial se prevén supuestos de posible suspensión

perfectamente aplicables a procedimientos por faltas leves (arts. 27, 28 y 29 LORDCNP).

Por tanto, resulta importante realizar un estudio pormenorizado de estos dos tipos de procedimiento sancionador, a la sombra de los principios ya estudiados, y junto a las situaciones más comunes que se pueden encontrar en el trámite de cualquiera de ellos.

XIII.1.- EL PROCEDIMIENTO POR FALTAS LEVES

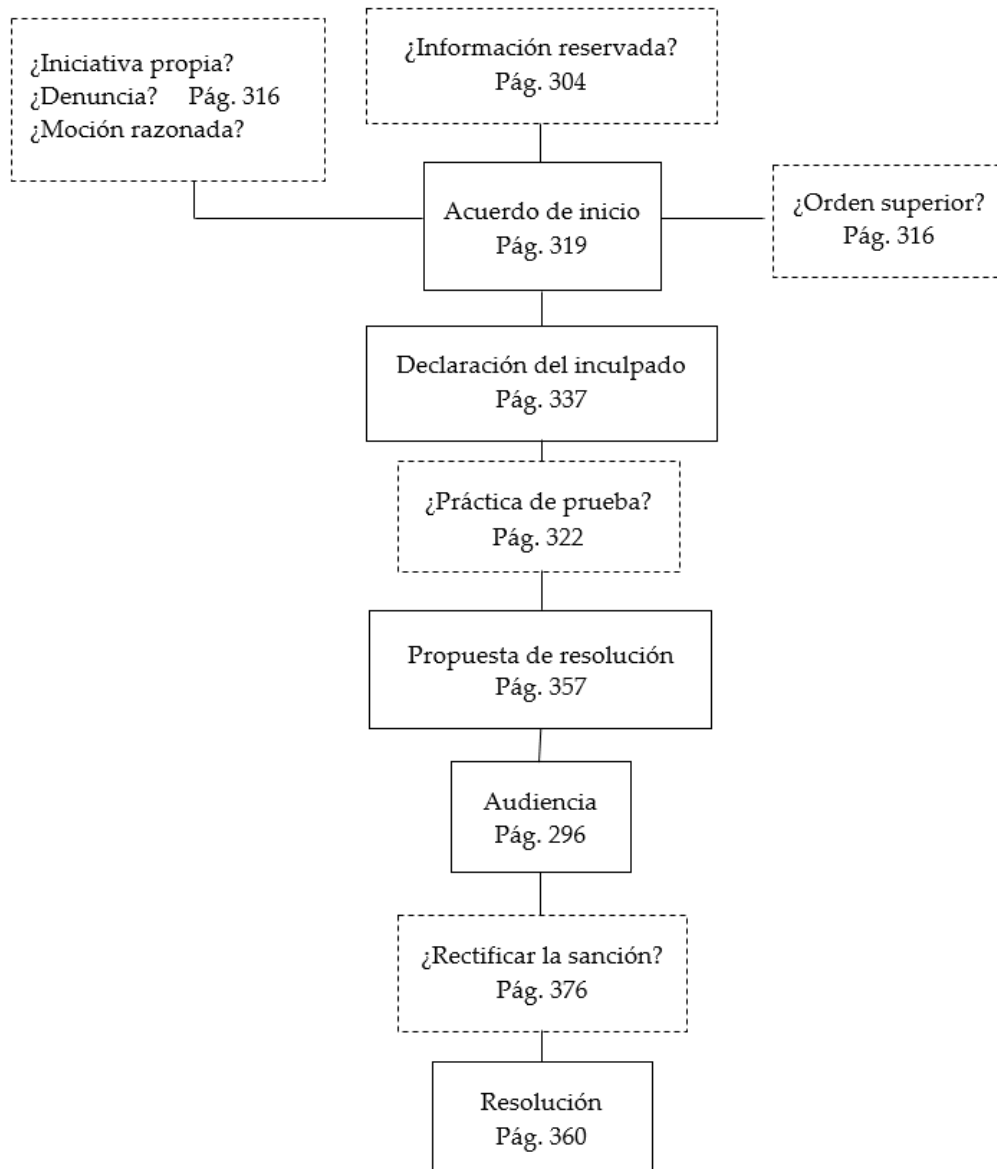


Figura 1: esquema de procedimiento por faltas leves
Fuente: elaboración propia

Este procedimiento sancionador dispone de una regulación tan escueta que se desarrolla en únicamente dos artículos. Sin embargo, esa misma brevedad ocasiona importantes deficiencias, como se verá a continuación.

Su característica definitoria es la agilidad, dado que en defecto de disposición expresa en la LORDCNP, el plazo máximo para resolver es de tres meses (art. 21.3 LPAC); como han admitido las [SSTSI Madrid, de 30 de marzo y de 20 de noviembre de 2020](#)⁹⁴⁶. Este periodo tan breve otorga un especial protagonismo al instructor, ya que las posibles actuaciones del órgano sancionador son de menor alcance que en el procedimiento agravado.

Previamente a su iniciación, es posible realizar una información reservada con el fin de averiguar si efectivamente se ha cometido una falta disciplinaria, (art. 30.1 LORDCNP). Sin embargo, como ya se ha estudiado, la ejecución de unas actuaciones previas no interrumpe el plazo de prescripción de las infracciones, periodo que en caso de faltas leves es de únicamente un mes, lo cual hace muy difícil que se pueda llevar a cabo este trámite, comenzar el procedimiento y notificar el acuerdo de inicio antes de que la infracción prescriba.

Respecto del acuerdo de inicio, el art. 30.2 LORDCNP señala únicamente que el *“acuerdo contendrá los hechos que lo motivan y el nombramiento de instructor y secretario, que se notificará a los designados para desempeñar dichos cargos, quienes procederán a notificar el acuerdo al funcionario sometido a expediente, con copia de las actuaciones obrantes en el procedimiento hasta ese momento, procediendo a citarle para que comparezca a fin de ser oído en declaración”*.

Como se ha visto, de la lectura del art. 30.2 LORDCNP, no cabe deducir la exigencia de otra información en el acuerdo de incoación que: *“los hechos que lo motivan y el nombramiento de instructor y secretario”*. Esta importante deficiencia no existe en la LPAC, de redacción posterior, que en su art. 64.2.b establece la necesidad de que el acuerdo incluya *“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”*. También en el caso del procedimiento

⁹⁴⁶ Mantienen el mismo criterio GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 748.

sancionador establecido en la LPAC, cuando no sea posible realizar una calificación inicial, el art. 64.3 dispone la emisión de un pliego de cargos.

No obstante, la LORDCNP ha obviado estos extremos, de manera que, sin una calificación previa del comportamiento que da lugar a las actuaciones disciplinarias, se imposibilita al expedientado efectuar una contradicción adecuada frente a la acusación que se realiza.

Esta inexplicable omisión no impide que, ante la imposibilidad de formular pliego de cargos, este acuerdo deba contener una imputación provisional⁹⁴⁷ calificando la conducta que da inicio al procedimiento. Asimismo, reviste particular importancia la declaración de los hechos que motivan su trámite, ya que en base a ambos extremos ha de plantear el expedientado su defensa. Como afirma Parejo Alfonso (2012), *“la acusación es, pues, simultánea a la incoación. El contenido de ésta en que se concrete aquélla debe ser lo suficientemente preciso para satisfacer los requerimientos del derecho de defensa”*⁹⁴⁸.

Respecto a la calificación formal en el acuerdo de incoación, Gómez Tomillo y Sanz Rubiales (2017) afirmaron que *“dicha calificación es un requisito no esencial del acuerdo de iniciación, porque de hecho no es definitiva sino provisional y queda pendiente de lo que resulte de la instrucción”*⁹⁴⁹.

Sin embargo, ha de discreparse de esta afirmación, dado que en el procedimiento disciplinario policial no cabe la posibilidad de emitir posteriormente pliego de cargos alguno, y la forma de defensa del interesado será diferente según lo sea la infracción disciplinaria de la que se le acuse. Pese a ello, la calificación de los hechos inicialmente imputados puede sufrir modificaciones a lo largo del procedimiento, según el instructor efectúe actividades probatorias y pueda ajustar esa valoración a lo ocurrido realmente⁹⁵⁰.

⁹⁴⁷ RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. El inicio... cit., pág. 399.

⁹⁴⁸ PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones...* cit., pág. 748. El procedimiento al que se refiere esta cita es el que establecía el derogado REPEPOS, también carente del trámite de pliego de cargos, pero mucho más desarrollado.

⁹⁴⁹ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 786, respecto del procedimiento establecido en la LPAC.

⁹⁵⁰ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., pág. 227.

De la misma manera, sólo es posible proponer una actividad probatoria útil para el inculpado en caso de conocer la imputación, de manera que, si no se le informa de ella al iniciarse el procedimiento, sufrirá de indefensión durante el resto de su desarrollo, asistiendo como un mero testigo al discurrir de un trámite tras otro, sin posibilidad de participar plenamente en ellos.

Esta situación de indefensión culminaría con motivo del último trámite posible, la propuesta de resolución, en la cual se informaría por fin al expedientado de cuál es la conducta que se ha perseguido, su calificación y la sanción propuesta: una situación jurídicamente inaceptable. Como se puede apreciar, la única solución razonable a esta omisión es la ya propuesta de realizar una imputación provisional al iniciar el procedimiento.

No es necesaria, ni seguramente posible, exhaustividad en la narración de hechos del acuerdo de iniciación, ya que *“tomando en cuenta, además, que estos hechos que motivan la incoación del procedimiento no serán sino los que se infieran de la notitia criminis (...), así como los derivados de las eventuales actuaciones previas que hayan podido practicarse, será suficiente con hacer constar en el acuerdo de iniciación aquellos solos hechos de los que se desprenda la posible comisión de una infracción administrativa⁹⁵¹”*.

Esta narración no tiene valor de hechos probados, sino *“de apreciaciones de carácter meramente presuntivo, destinadas precisamente a dar a conocer a los interesados la materia objeto de investigación, y a fin de que puedan desarrollar sus garantías de defensa con total plenitud” (STS de 16 de enero de 2001)⁹⁵²*. Sin embargo, y dada la imposibilidad de emitir posteriormente un pliego de cargos, si se probara después que la conducta cometida ha sido otra completamente distinta, o se constatará la concurrencia de otras faltas disciplinarias diferenciadas, el expedientado no podría efectuar la debida contradicción.

Tampoco resulta posible, por la levedad de las conductas objeto de este procedimiento, la imposición de medidas cautelares, como sí prevé el art. 33 LORDCNP para el establecido en caso de faltas graves y muy graves.

⁹⁵¹ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1555.

⁹⁵² RIVERO GONZÁLEZ, M. *et alter. Procedimiento...* cit., pág. 333.

El art. 30.2 LORDCNP no dispone la práctica inmediata de actividad probatoria alguna inmediatamente después del acuerdo de iniciación, aparte de la declaración del inculpado, explicitando únicamente que las personas encargadas de la instrucción *“procederán a notificar el acuerdo al funcionario sometido a expediente, con copia de las actuaciones obrantes en el procedimiento hasta ese momento, procediendo a citarle para que comparezca a fin de ser oído en declaración”*.

Esta simplificación del procedimiento, obviando las actuaciones iniciales que sí se efectúan en el procedimiento agravado, permite que el plazo para resolver se reduzca a tres meses. Sin embargo, presenta el inconveniente de que, con posterioridad a la declaración del expedientado, deberá practicarse prueba a instancia tanto del instructor como de la parte interesada, dado que lo único tramitado hasta el momento es el acuerdo de incoación y la declaración mencionada.

Dada la importancia de este interrogatorio, el expedientado ha de tener vista de todo lo practicado hasta el momento, ya que *“como el acuerdo de iniciación es también el acto que contiene la imputación provisional, a través de su comunicación al inculpado se hace posible la efectividad del derecho de éste al conocimiento previo de aquélla, dando lugar a la adopción de las posturas defensivas de todo tipo que se consideren oportunas en orden a resistirla⁹⁵³”,* y desconocer el contenido del expediente podría impedirle plantear una defensa efectiva.

En este sentido, la referencia a la notificación *“con copia de las actuaciones obrantes en el procedimiento hasta ese momento”* señala, claramente, a que éste puede componerse de algo más que el decreto de incoación y la posible información reservada, como podría ser una información reservada o la denuncia que originó el procedimiento.

La declaración del expedientado es la única actividad probatoria necesaria a lo largo de la instrucción del procedimiento; y aúna la testifical en sí misma con el primer acto de defensa, ya que el expedientado *“podrá alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes y proponer las pruebas que considere*

⁹⁵³ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1551, en referencia al procedimiento sancionador previsto en la LPAC.

necesarias para su defensa” (art. 30.3 LORDCNP), en consonancia con el carácter de título de imputación del acuerdo de inicio.

La fase de prueba, en caso de formalizarse, no presenta mayor peculiaridad que la necesidad de practicar únicamente aquellas que sean imprescindibles para la continuación del procedimiento, solicitadas o no por la parte interesada. Dado que no se ha llevado a cabo hasta este momento nada más que la declaración del inculcado, resulta natural que tanto instructor como expedientado deseen practicar pruebas, salvo confesión u otras circunstancias que hagan evidente la conducta que motiva el expediente.

Una vez finalizada, el instructor emitirá la propuesta de resolución, conforme a lo analizado en el apartado XII.8.1, con especial cuidado en que los hechos que se declaren probados sean coherentes con la imputación anteriormente efectuada. Asimismo, habrá de darse vista al interesado para que pueda ejercer su derecho de audiencia en el plazo de diez días (art. 31.1 LORDCNP).

En la propuesta de resolución cobra especial importancia la figura del instructor, ya que no resultan posibles algunas facultades propias del órgano sancionador en el procedimiento por faltas graves o muy graves, como lo son la devolución del expediente, si se considera que es necesaria la práctica de algún trámite que haya sido omitido (art. 44.1), el traslado en caso de considerar que la calificación ha de ser de mayor gravedad o la sanción sustancialmente superior a la propuesta (art. 44.3), la práctica de diligencias complementarias o la solicitud de dictamen de la Abogacía del Estado (art. 43).

Esto no ha de privar absolutamente de sus facultades al órgano sancionador, que no se encuentra vinculado por la propuesta de instructor, siempre que la modificación que efectúe no sea sustancialmente superior a la propuesta.

Dado que las sanciones por faltas leves se reducen a la de apercibimiento y suspensión de funciones entre uno y cuatro días, que no ha de suponer pérdida de antigüedad ni inmovilización en el escalafón (art. 10.3 LORDCNP), las diferencias dentro del rango sancionador son muy reducidas; lo que permite modificar la sanción impuesta por el instructor salvo, quizá, entre sus extremos (apercibimiento y suspensión de funciones durante cuatro días).

Por el contrario, sí se ha establecido un trámite para deducir infracciones de mayor gravedad, de entenderse que reviste tal carácter la conducta, en el art. 31.4 LORDCNP: *“si se advierte, en cualquier momento del procedimiento, que los hechos investigados revisten caracteres de falta muy grave o grave, se someterá el asunto al Director General de la Policía y de la Guardia Civil, que acordará lo procedente”*.

La resolución del procedimiento simplificado ha de reunir, en general, los caracteres habituales de este acto administrativo; si bien resulta particular de la LORDCNP la resolución declarando que la falta perseguida no reviste caracteres de leve, y sí de grave o muy grave, debiendo iniciarse en este caso un procedimiento diferente. De forma similar a los casos previstos en el segundo párrafo del art. 21.1 LPAC (prescripción, caducidad, desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento), esta forma de resolución ha de indicar las circunstancias concurrentes, hechos comprobados y la normativa aplicable (art. 31.4 LORDCNP, entre otros), archivando el procedimiento en curso a fin de que se pueda iniciar otro adecuado a la gravedad de la falta disciplinaria, siempre en caso de que ésta no haya prescrito⁹⁵⁴.

Sin embargo, la [STSJ Madrid, de 9 de junio de 2020](#), considera que la elevación por parte del instructor del procedimiento por falta leve, *“no da inicio a un procedimiento separado y distinto, rehabilitando un nuevo plazo de caducidad de seis meses, sino que supone la transformación del procedimiento disciplinario por falta leve en procedimiento disciplinario por falta grave”*, de manera que el procedimiento sancionador sería único, con los plazos para resolver previstos en el caso de los iniciados por infracciones graves o muy graves⁹⁵⁵.

Este argumento, de aparente validez semántica (la LORDCNP en ningún caso dispone explícitamente el archivo y apertura de un nuevo procedimiento), puede producir problemas dadas las diferencias existentes entre ambos: en caso de que se aprecie, después de la práctica de prueba, que los hechos investigados presentan caracteres de falta grave o muy grave, y se produzca una conversión de procedimiento, ¿deberá efectuarse una nueva imputación, mediante pliego de cargos, y repetir la fase de prueba, con los problemas de plazos que esto

⁹⁵⁴ [STSJ Madrid, de 20 de noviembre de 2020](#).

⁹⁵⁵ En el mismo sentido, la [STSJ País Vasco \(Bilbao\), de 30 de enero de 2013](#).

ocasionaría; o emitir la propuesta de resolución, cuando apenas acaba de percibirse la posibilidad de una falta de mayor gravedad?

Por tanto, la única solución posible es el archivo del procedimiento por falta leve y la apertura de otro agravado, de manera que el inculpado pueda conocer los hechos de los que se le acusa desde su inicio, y plantear de esa manera una defensa coherente con ellos. Obviamente, la prueba practicada con anterioridad al último acuerdo de inicio deberá repetirse, y los plazos para resolver comenzarán, nuevamente, con el acuerdo incoando el procedimiento.

De la misma manera, también resulta el archivo la única actuación posible en caso de que a lo largo de la fase probatoria se acrediten otras conductas diferentes a las que motivaron el procedimiento, ya que resultará imposible para el expedientado establecer una defensa apropiada contra la nueva acusación de la que, por otra parte, sólo tendría conocimiento a la de ser notificado de la propuesta de resolución. Sin embargo, si se acreditan los hechos por los que se formuló la acusación y otros nuevos, habrá de iniciarse un procedimiento diferenciado por éstos últimos.

La información reservada parece la única técnica disponible para asegurar que se investigan unos hechos coherentes con la realidad ocurrida, y que la calificación provisional que ha de realizarse en el acuerdo de incoación es coherente con ellos. Sin embargo, como se comentó, los plazos de prescripción de las infracciones en caso de faltas leves son tan ajustados que resulta difícil llevar a cabo estos trámites.

Como se puede comprobar este procedimiento presenta obvias deficiencias, heredadas de normas disciplinarias anteriores, como el Real Decreto 884/1989, que únicamente exigía que el acuerdo de inicio especifique quiénes son instructor y secretario, o el Real Decreto 1346/1984 (que modificaba el ROPG) o éste último en su redacción original, que no requería la instrucción de expediente alguno al efecto.

XIII.2.- EL PROCEDIMIENTO POR FALTAS GRAVES Y MUY GRAVES

Mientras que en el procedimiento previsto para entender de las faltas leves predomina la agilidad y la iniciativa del órgano instructor, el desarrollado para las graves o muy graves se caracteriza por su versatilidad.

Esta característica se explica fácilmente en las muy diferentes infracciones de las que puede entender, y del amplio rango de sanciones (desde cinco días de suspensión de funciones hasta la separación del servicio) que resulta posible imponer.

El Director General de la Policía, como órgano incoador, asume un claro protagonismo, al participar en la posible imposición de medidas cautelares (art. 33 LORDCNP); además de disfrutar de la posibilidad de devolver el expediente al instructor si estima que se ha omitido algún trámite esencial para poner emitir la resolución (art. 44.1 LORDCNP), de modificar la calificación o sanción (art. 44.3 LORDCNP) o de practicar diligencias complementarias (art. 43 LORDCNP).

Por otra parte, también el órgano instructor disfruta de una mayor flexibilidad, al disponer de un trámite intermedio, el pliego de cargos (art. 36 LORDCNP) en el que se efectúa una imputación provisional que, obviamente, disfrutará de una motivación más ajustada que la correspondiente al procedimiento para faltas leves.

Esta diversidad se traduce en un desarrollo mucho más detallado, quince artículos, en total; aunque, nuevamente, resultan escasos para una interpretación adecuada de sus disposiciones.

La primera diferencia respecto al procedimiento que entiende de las faltas leves es el plazo previsto para resolver, que resulta de seis meses (art. 46.1 LORDCNP), si bien se prevé la posibilidad de que el órgano incoador reduzca a la mitad ciertos plazos, *“por razones de urgencia derivadas de la necesidad de mantener la disciplina, la ejemplaridad, o por la notoriedad o gravedad de los hechos”* (art. 42 LORDCNP).

Obviamente, no todos los trámites gozan de la misma importancia, de manera que están excluidos de esta reducción:

- El plazo para realizar alegaciones al pliego de cargos (art. 36.2).
- El plazo para realizar alegaciones tras la fase de prueba (art. 38).

- El plazo para el trámite de audiencia, previamente a remitir el expediente al órgano sancionador (arts. 40 y 44.2).

Sin embargo, resulta peculiar la ausencia entre los plazos excluidos de la reducción del propio del trámite de audiencia en el caso de traslado si el órgano sancionador modificara la calificación del instructor por otra de mayor gravedad, o la sanción por otra sustancialmente superior (art. 44.3), o tras practicar, en su caso, diligencias complementarias.

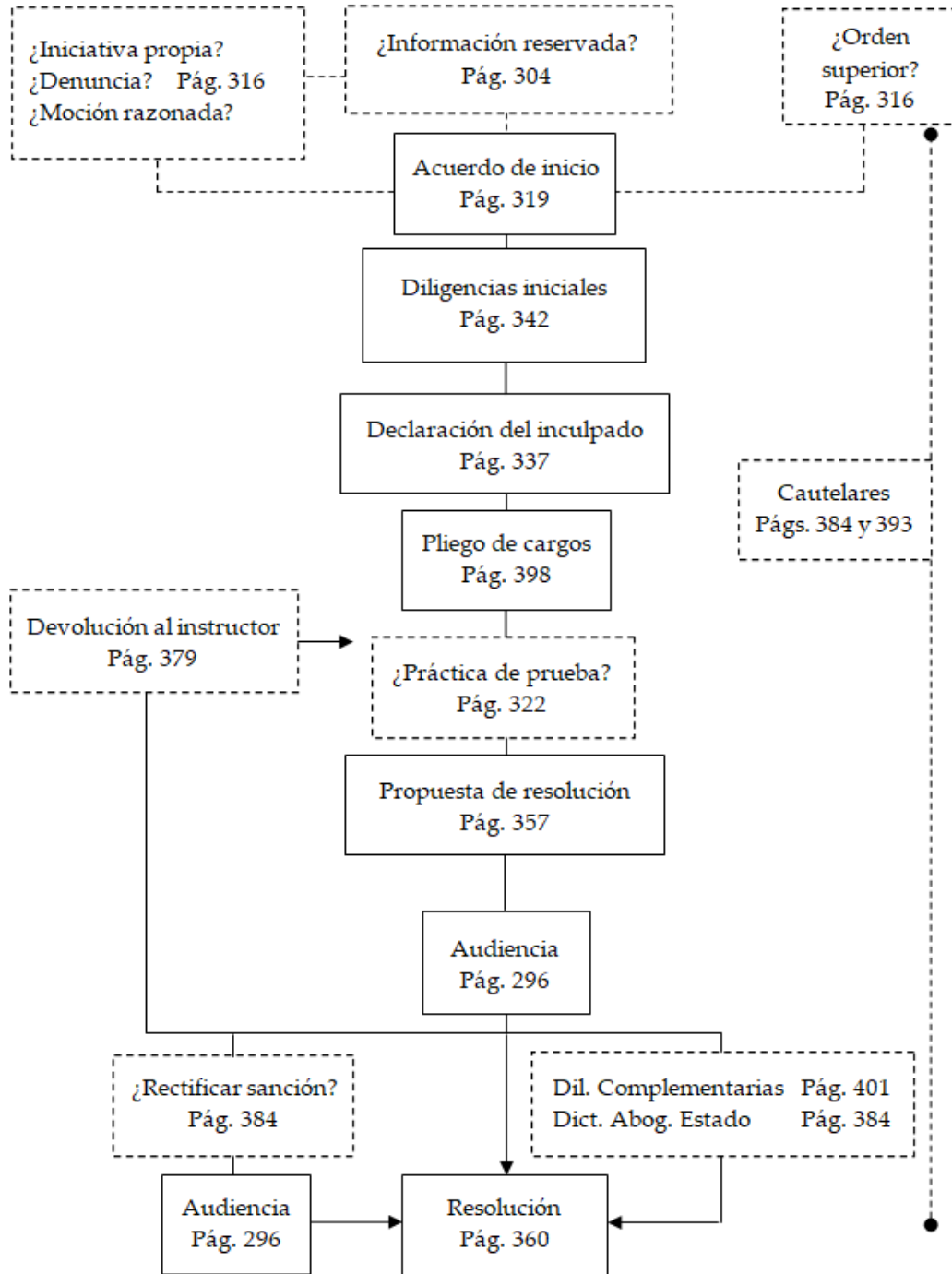


Figura 2: esquema de procedimiento por faltas graves y muy graves
Fuente: elaboración propia

Otra diferencia relevante es la importancia del acuerdo de incoación, en este caso desplazada por el pliego de cargos. Efectivamente, en el procedimiento por faltas graves o muy graves desaparece el título de imputación provisional de aquél trámite, limitándose a dar inicio al procedimiento, resultando meramente indicativo de la conducta a investigar.

Tras el acuerdo de iniciación el instructor comienza su actividad probatoria, con la cual conseguir suficiente información para efectuar una imputación. Aunque las diligencias de determinación y comprobación de los hechos se ven sometidas al mismo régimen que el resto de la actividad probatoria practicada a lo largo del procedimiento, en este momento la iniciativa es del instructor, que busca averiguar lo sucedido, disponiendo de quince días para iniciar estos trámites⁹⁵⁶ (art. 34 LORDCNP).

Este plazo de quince días, así como el previsto para la formulación del pliego de cargos (15 días) y la duración del periodo probatorio (10 días, 20 para actuaciones fuera de la península o de España) pueden resultar excesivamente breves: la emisión de informes se puede prolongar fácilmente por un tiempo superior a ese plazo, y en caso de testificales la dificultad de aunar en un espacio al testigo, a la parte interesada y a su letrado indudablemente producirá retrasos. En previsión de circunstancias como estas, el art. 48.3 LPAC dispone que *“la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”*.

La única prueba cuya práctica resulta preceptiva es la declaración del expedientado, si bien su importancia en este procedimiento se ve bastante reducida, ya que no conlleva la posibilidad de que éste solicite la práctica de actividades probatorias.

Aunque la LORDCNP no exige que se haya dado copia al inculpado del expediente, sería aconsejable que se le diera vista de todo lo tramitado, de manera que pueda prestar una declaración acorde con sus intereses. En caso de que no se

⁹⁵⁶ La [STSJ Navarra \(Pamplona\), de 19 de febrero de 2021](#), recuerda que ese plazo es para ordenar esos trámites, no para ordenarlos y practicarlos.

personara una vez citado, o fuera imposible su localización, continuará el curso del procedimiento (art. 35.2 y .3 LORDCNP).

Tras las diligencias iniciales, y teniendo ya el instructor un criterio de los hechos ocurridos, podrá formular el pliego de cargos, que contendrá por primera vez una imputación provisional. Es en las alegaciones al pliego, al tener al fin conocimiento el interesado de la imputación, cuando podrá solicitar la práctica de prueba con la que oponerse a la efectuada previamente por el instructor, disponiendo de diez días para formular esas alegaciones (art. 36.2 LORDCNP).

No sólo se practicarán pruebas a instancia del interesado durante esta fase, sino que, si el instructor comprueba que necesita comprobar algún extremo en particular, u oponerse a su vez a la efectuada a petición del expedientado, también podrán practicarse instadas por el órgano instructor.

Sin embargo, la apertura de la fase de prueba es potestativa, siendo posible que el instructor formule directamente la propuesta de resolución en los casos dispuestos en el art. 38.2 LORDCNP:

- Cuando el interesado se muestre conforme con el pliego de cargos.
- Cuando el interesado no realice alegaciones al pliego.
- Cuando el instructor no acuerde la apertura del periodo probatorio (por las distintas razones expuestas en el apartado XII.6.1).

Está prevista la posibilidad de que la actividad probatoria se lleve a cabo fuera de la península o del territorio nacional, en cuyo caso el art. 37.2 LORDCNP señala que *“el órgano que acordó la incoación podrá prorrogar el plazo del periodo probatorio, a propuesta del instructor, si lo considera necesario”*, disposición que manifiesta, nuevamente, la influencia del órgano incoador en este procedimiento. Sin embargo, el plazo establecido para resolver permanece inalterable.

Una vez finalizada la fase probatoria, se dará traslado de lo actuado a la parte interesada (que ya tendrá copia de las actuaciones anteriores, hasta la formulación del pliego de cargos), a fin de que ésta realice las alegaciones que considere oportunas en el plazo de diez días (art. 38.1 LORDCNP).

A continuación el instructor formulará la propuesta de resolución, conforme considere al inculpado responsable o no de la falta disciplinaria de la que entiende el expediente sancionador, o aprecie alguna de las circunstancias que pudieran acarrear su archivo (art. 39 LORDCNP). En este caso no resulta posible

el archivo del procedimiento con el fin de tramitar otro apropiado para faltas de menor gravedad, debido a que nada obsta a que la resolución acabe entendiendo de faltas leves, ya que, como dispone el art. 13.e LORDCNP: *“los órganos competentes para imponer sanciones de una determinada naturaleza, lo son también para imponer sanciones de naturaleza inferior”*.

Elevada la propuesta al Director General de la Policía, éste asume un protagonismo del que no disfrutaba en el procedimiento por faltas leves, disponiendo de una diversidad de opciones, que consisten en:

- Practicar las diligencias complementarias que considere oportunas (art. 43 LORDCNP).

- Solicitar dictamen de la Abogacía del Estado (art. 43 LORDCNP).

- Devolver el expediente al instructor, si considera que no se ha llevado a cabo algún trámite imprescindible (arts. 44.1 y 44.2 LORDCNP).

- En caso de apreciar que la calificación del instructor es errónea, y que la apropiada es de mayor gravedad (teniendo en cuenta la clasificación tripartita de las infracciones disciplinarias), o que los hechos declarados probados son merecedores de una sanción considerablemente superior a la propuesta, dar traslado de la circunstancia al expedientado, para que éste disfrute de audiencia en un plazo de diez días⁹⁵⁷ (art. 44.3 LORDCNP). Con este fin, deberá fundamentarse debidamente la nueva calificación⁹⁵⁸.

- Poner fin al procedimiento disciplinario mediante resolución al efecto (art. 45 LORDCNP).

- Remitírselo al órgano sancionador correspondiente, si la sanción propuesta no se encontrara dentro de sus competencias (art. 43 LORDCNP). Nada obsta a que ese órgano (el Secretario de Estado de Seguridad o el Ministro de Interior) pueda disfrutar también de estas mismas posibilidades.

XIII.2.1.- Las medidas cautelares

La adopción de medidas cautelares (o provisionales, ambas denominaciones son comunes) en el procedimiento disciplinario está prevista en el art. 31.1 LORDCNP: *“iniciado el procedimiento penal o disciplinario, si existieran elementos de*

⁹⁵⁷ [SICA Mérida, de 3 de diciembre de 2018.](#)

⁹⁵⁸ [STSJ Madrid, de 11 de septiembre de 2015.](#)

juicio suficientes, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil podrá acordar, preventivamente, de forma motivada, las medidas cautelares adecuadas para facilitar la tramitación del expediente y asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer”.

Dada la duración de los procedimientos disciplinarios, es necesario un instrumento que asegure la eficacia de la resolución. Como resumió De la Serna Bilbao (1999): *“las medidas provisionales se encuentran llamadas a asegurar la integridad del objeto litigioso en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo, caracterizándose por ser unas medidas temporales y nunca sine die⁹⁵⁹”*. Su necesidad, como puntualizó ya Calamandrei (1945): *“nace de la relación que se establece entre dos términos: la necesidad de que la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva⁹⁶⁰”*.

Por tanto, el objetivo principal de estas medidas es evitar que la demora del procedimiento disciplinario determine su ineficacia⁹⁶¹; pero pueden existir otros

⁹⁵⁹ DE LA SERNA BILBAO, M. N. Las medidas cautelares, en *DA* nº 254-255 (1999), pág. 181. En el mismo sentido, GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1570.

⁹⁶⁰ CALAMANDREI, P. *Introducción al estudio sistemático de las medidas cautelares* (traducción de SENTIS MELENDO, S.), en Buenos Aires (Argentina): Editorial Bibliográfica Argentina (1984, trabajo original publicado en 1945), pág. 43.

⁹⁶¹ Como establece el art. 33.1 LORDCNP: *“podrá imponer (...) las medidas cautelares adecuadas para facilitar la tramitación del expediente y asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer”*. También MARINA JALVO, B. *Medidas provisionales en la actividad administrativa*, en Valladolid: Lex Nova (2007), pág. 13 y *Las medidas provisionales administrativas. Novedades incorporadas por el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas*, en *RVAP* nº 109 (2017), págs. 169-170; MARTÍNEZ RIVERO, A. *Medidas cautelares*, en *Diccionario de derecho administrativo II*, (coord. MUÑOZ MACHADO), en Madrid: Iustel (2005), pág. 1543. En el mismo sentido, COBO OLVERA, T. *El procedimiento...* cit., pág. 104; DOMENECH PASCUAL, G. *La responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la adopción de medidas cautelares*, en *REDA* nº 125 (2005); GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1575; QUINTANA LÓPEZ, T. *La potestad...* cit., pág. 356; RIVERO

fines⁹⁶², siempre que cumplan con el requisito ser lógicos y necesarios⁹⁶³, tales como evitar los perjuicios que causaría al interés general el mantenimiento de la situación⁹⁶⁴ o, en el particular caso del derecho disciplinario policial, la correcta prestación del servicio⁹⁶⁵. Las medidas provisionales, pese a traducirse habitualmente en una limitación de derechos, no consisten en sanciones, ni son un anticipo de éstas, sino que su carácter es instrumental, buscando asegurar los fines comentados⁹⁶⁶.

Sin embargo, se ejecutan con anterioridad a la resolución del procedimiento administrativo, en un momento en que aún no ha quedado acreditada la responsabilidad del inculpado, dando la impresión de tratarse de sanciones impuestas de plano. El TC ha descartado tal posibilidad, al afirmar que *“no puede decirse que constituya una infracción de la presunción de inocencia la adopción de una medida cautelar en un procedimiento sancionador, judicial o administrativo, aun antes de que pruebe la culpabilidad del afectado, ya que tales medidas no son en sí mismas sanciones ni presuponen constatación o atribución de culpa alguna⁹⁶⁷”*; aunque, desde

GONZÁLEZ, M. *et alter*. *Procedimiento... cit.*, pág. 323; y RODRÍGUEZ TEN, J. La adopción de medidas provisionales y cautelares en los procedimientos disciplinarios deportivos, en *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento* nº 16 (2006), pág. 1.

⁹⁶² Según su objetivo sea asegurar la efectividad de la resolución final u otro, la [STC 104/1995, de 3 de julio](#), las ha clasificado respectivamente en internas o externas.

⁹⁶³ PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, en Barcelona: Marcial Pons (2001), pág. 164.

⁹⁶⁴ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho... cit.*, pág. 696; QUEREDA TAPIA, A. *et alter*. *Manual... cit.*, pág. 102; y RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. *El inicio... cit.*, pág. 416.

⁹⁶⁵ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios... cit.*, págs. 288-289; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual... cit.*, pág. 301.

⁹⁶⁶ MARINA JALVO, B. *Medidas... cit.*, págs. 20-21; QUEREDA TAPIA, A. *et alter*. *Manual... cit.*, pág. 103; y RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. *El inicio... cit.*, pág. 417.

⁹⁶⁷ [ATC 1041/1986, de 3 de diciembre](#). En el mismo sentido, el [ATC 98/1986, de 29 de enero](#) y la [STS de 14 de enero de 1992](#).

luego, los indicios que constituyen el acuerdo de iniciación (y que probablemente justificarán la adopción de la medida provisional) deben ser razonables⁹⁶⁸.

Para que la imposición de las medidas cautelares respete la presunción de inocencia el TC estableció unos requisitos, tales como *“que se adopten por resolución fundada en Derecho, que cuando no es reglada ha de basarse en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y las circunstancias concurrentes”*⁹⁶⁹.

Entiende Castillo Blanco (1992) que tales exigencias no son suficientes para preservar la presunción de inocencia sino que, además, ha de asegurarse su carácter excepcional (de manera que no se adopten de forma generalizada y fuera de casos de cierta gravedad), su limitación temporal y que la reducción de retribuciones del funcionario nunca pueda ocasionar graves perjuicios a su situación económica⁹⁷⁰; o, dicho con otras palabras, la medida provisional no afecta la presunción de inocencia si, además de razonable, es proporcionada a la conducta que motiva el expediente disciplinario.

También la LPAC, en su art. 56 aborda la necesidad de proporcionalidad de las medidas cautelares, al disponer en su apartado .1 que deben ser acordadas *“de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad”*; en el .2 se exige *“que resulten necesarias y proporcionadas”*; y en el .4 se establece que *“no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”*.

⁹⁶⁸ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1572, 1574-1575. Ver también las [SSTSJ Madrid, de 24 de abril de 2017](#), y [de 1 de febrero de 2018](#).

⁹⁶⁹ [STC 108/1984, de 26 de noviembre](#). También la [STC 66/1989, de 17 de abril](#), o las [SSTS de 3 de febrero de 1997](#), [de 20 de marzo de 2001](#) o [de 17 de junio de 2002](#). En el mismo sentido, LÓPEZ RAMÓN, F. *Límites constitucionales...* cit., pág. 82; y MARINA JALVO, B. *Las medidas...* cit., págs. 180-181.

⁹⁷⁰ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., págs. 441-444.

De tales disposiciones se deduce que la medida provisional, en todo aquello que exceda a la finalidad perseguida, “dejaría de ser propiamente cautelar y devendría punitiva en cuanto al exceso⁹⁷¹”.

En definitiva, y de acuerdo con lo afirmado por Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez (2016), el sometimiento de las medidas provisionales al principio de proporcionalidad acarrea ciertas consecuencias:

- Sólo se pueden acordar en el marco de un determinado procedimiento disciplinario, debiendo ser necesarias para su efectiva finalización.
- Han de ser idóneas para alcanzar los fines perseguidos.
- Deben adoptarse medidas proporcionadas, que sean lo menos gravosas posible y respetuosas con los derechos del inculpado; siempre que sean capaces de lograr los objetivos perseguidos.
- Los tres anteriores requisitos (necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto) han de motivarse en la resolución que adopte la medida cautelar⁹⁷².

Por tanto, con el fin de evitar que la medida sea más gravosa que la posible sanción que se pueda alcanzar⁹⁷³, o que produzca perjuicios de difícil o imposible reparación, como establece el ya citado art. 56 LPAC, han de ponderarse los intereses legítimos concurrentes, además de los fines propios de la medida cautelar⁹⁷⁴. De la misma manera ocurre respecto del aspecto temporal, en caso de que la duración de la medida resultara excesiva para el fin perseguido, o que se modificaran las circunstancias que aconsejaron su adopción⁹⁷⁵.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que las medidas provisionales dependen del procedimiento disciplinario, como se desprende de los arts. 33.1

⁹⁷¹ RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. El inicio... cit., pág. 430. En el mismo sentido, las [SSTC 108/1984, de 26 de noviembre](#) y [13/1985, de 31 de enero](#).

⁹⁷² GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1583.

⁹⁷³ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 120.

⁹⁷⁴ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 293. En el mismo sentido, DOMENECH PASCUAL, G. *La responsabilidad...* cit.; y PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas...* cit., pág. 174.

⁹⁷⁵ Art. 56.5 LPAC. También RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. El inicio... cit., pág. 431.

LORDCNP: “iniciado el procedimiento penal o disciplinario (...) podrá acordar”, 56.1 LPAC: “iniciado el procedimiento...” 56.5 LPAC, segundo párrafo: “en todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente” y 33.3 LORDCNP: “en la resolución definitiva del expediente se hará declaración expresa respecto a las medidas cautelares adoptadas durante su tramitación...”.

Estas medidas pueden adoptarse a lo largo del procedimiento, en cualquier momento de su trámite⁹⁷⁶. Únicamente pueden causar efectos entre el inicio y su resolución, sin poder prolongarse después de ésta en virtud de la inmediata ejecución de las sanciones, establecida en el art. 48 LORDCNP. Asimismo, y en aplicación del principio de proporcionalidad, cabe su levantamiento, modificación o incluso el acuerdo de nuevas medidas a lo largo de todo el procedimiento.

El repetido art. 33.1 LORDCNP establece que es competente el Director General de la Policía para su acuerdo, quien será, en la práctica totalidad de los procedimientos por faltas graves y muy graves, a un tiempo el órgano incoador y el sancionador. Esta atribución goza de sentido dados los fines que buscan las medidas⁹⁷⁷, y la [STC 60/1995, de 16 de marzo](#), ha reconocido que su asunción por parte del órgano que resuelve el procedimiento no ha de contaminar su imparcialidad, y permite que la medida se adopte en el mismo acuerdo de iniciación.

Dado que el titular de la DGP es competente para incoar los procedimientos por falta grave o muy grave, pese a que puedan resolverlos el Secretario de Estado de Seguridad o el Ministro del Interior, resulta coherente que sea aquél quien adopte, asimismo, las medidas cautelares.

⁹⁷⁶ TARDÍO PATO, J. A. Medidas provisionales en el procedimiento administrativo, en *Diccionario de derecho administrativo II*, (coord. MUÑOZ MACHADO, S.), en Madrid: Iustel (2005), págs. 1550-1552 y 1554. En el mismo sentido, PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas...* cit., págs. 180-182 y 187; QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual... cit.*, págs. 104-106; RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. *El inicio... cit.*, págs. 424-426; y TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual... cit.*, pág. 305.

⁹⁷⁷ PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas... cit.*, pág. 193.

El instructor no es competente para adoptar, levantar o modificar la medida, sino únicamente para realizar una propuesta al respecto, en el momento de formular el pliego de cargos⁹⁷⁸ (art. 36.3 LORDCNP), pese a ser el único con pleno conocimiento, a lo largo del procedimiento, de la situación del inculpado⁹⁷⁹. Sin embargo, como afirma Tardío Pato (2005), parece razonable “*que en circunstancias excepcionales (...) pueda ser el órgano instructor (...) los que adopten estas medidas y después deban ser ratificadas por la autoridad competente, en un plazo breve*⁹⁸⁰”.

No hay disposición alguna en cuanto al plazo máximo que puedan alcanzar estas medidas, salvo para la suspensión provisional de funciones. Por tanto, para cualquier otra medida cautelar, el máximo ha de ser el de resolución del procedimiento, sin perjuicio de que puedan ser alzadas durante su trámite (art. 56.5 LPAC), en aras de asegurar su proporcionalidad.

En cuanto a la posibilidad de que las medidas provisionales puedan recurrirse, aunque sean actos de trámite⁹⁸¹, los arts. 112.1 LPAC y 25.1 LJCA permiten interponer recurso de alzada y potestativo de reposición contra aquellos actos que puedan producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. Con esa misma fundamentación la [STS de 17 de marzo de 1989](#), declaró que: “*el hecho de que la suspensión produzca efectos autónomos e independientes de los puramente procedimentales del acto de aprobación inicial nace que ello constituya un obstáculo al ejercicio de los derechos subjetivos, y por esta razón debe admitirse la impugnación en este aspecto concreto*⁹⁸²”; y posteriormente el TC, en la [STC 235/1998, de 14 de diciembre](#), afirmó que:

⁹⁷⁸ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 123.

⁹⁷⁹ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. entienden que no debería ser el órgano que resuelve quien adopte estas medidas. *Derecho...* cit., págs. 693-694.

⁹⁸⁰ TARDÍO PATO, J. A. *Medidas...* cit., pág. 1554.

⁹⁸¹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 294.

⁹⁸² En el mismo sentido, la [STS de 7 de mayo de 1999](#). Son del mismo criterio GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1587-1588; MÍGUEZ BEN, E. Suspensión provisional del funcionario «versus» presunción de inocencia: última jurisprudencia, en *RAP* n^o 108 (1985), págs. 238-242; y RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. *El inicio...* cit., págs. 435-436.

“La interpretación (...) que parte de la identificación de la medida cautelar con un simple acto de trámite, a los efectos de su impugnación separada, resulta desproporcionadamente formalista y rigorista y no toma en consideración la existencia de intereses legítimos susceptibles de protección. En efecto, a pesar del carácter instrumental y provisional de las medidas cautelares, de su dependencia del expediente principal y de su vigencia temporal, no cabe ignorar que la resolución cautelar presenta una relevancia y trascendencia propias en cuanto tiene una incidencia directa e inmediata en los derechos e intereses legítimos del afectado y puede causar la pérdida irreversible de tales derechos e intereses incluidos sin duda en el ámbito del art. 24.1 C.E. (...). Y es esta afectación o incidencia directa e inmediata en derechos e intereses susceptibles de protección, lo que determina que estos actos deban tener, en lo que se refiere a su eventual impugnabilidad, es decir, a los efectos de acceso a la jurisdicción y de su correspondiente control judicial, las mismas garantías que los actos definitivos”.

Sin embargo, con el fin de que ese recurso prospere, es necesario que la parte recurrente aporte un principio de prueba que acredite que la medida provisional vulnera sus derechos constitucionales⁹⁸³. Por lo demás, pese a que el acuerdo de adopción de dicha medida cautelar es recurrible, sigue siendo inmediatamente ejecutivo⁹⁸⁴, ya se integre en el acuerdo de iniciación o se emita por separado⁹⁸⁵.

A fin de que la adopción de la medida cautelar pertinente no resultara demasiado gravosa para el inculpado, podría ser de utilidad realizar un trámite de audiencia previo a la adopción de la medida en cuestión, aunque tal contingencia no está prevista ni en la LORDCNP ni en la LPAC. Esta posibilidad resulta particularmente polémica: entre la doctrina, existen tanto partidarios de

⁹⁸³ SÁNCHEZ MORÓN, M., MARINA JALVO, B., CANTERO MARTÍNEZ, J., FUENTETAJA PASTOR, J. A. y MAESO SECO, L. F. Función pública, en REDA nº 208 (2020), pág. 26.

⁹⁸⁴ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual... cit.*, págs. 222-223.

⁹⁸⁵ PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas... cit.*, págs. 208-209.

garantizarla⁹⁸⁶ como de permitir su imposición inaudita parte⁹⁸⁷; y también hay resoluciones judiciales en ambos sentidos⁹⁸⁸.

No obstante, dado que la LORDCNP no tiene expresamente prevista esta eventualidad en su articulado, no parece posible alegar la nulidad o anulabilidad de la medida, de no haberse efectuado este trámite de audiencia, salvo que se cause indefensión al expedientado⁹⁸⁹.

Por último, en cuanto a las diferentes medidas provisionales que se pueden acordar en el procedimiento disciplinario policial, la LORDCNP permite en su art. 33.1 la adopción de *“las medidas cautelares adecuadas para facilitar la tramitación del expediente y asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer”*, haciendo mención posteriormente a la suspensión provisional de funciones, pero sin excluir que se puedan acordar otras⁹⁹⁰.

Dado que no se ha determinado en la LORDCNP un *numerus clausus* de medidas que se puedan adoptar, propone el art. 56.3 LPAC una serie de cautelares, que parecen de muy difícil aplicación en el ámbito disciplinario.

Esa relación no agota las posibles medidas a acordar por el órgano competente, ya que, como afirma Pons Cànovas (2001): *“en todos los procedimientos sancionadores (...) podrán adoptarse medidas provisionales aun a pesar de que no se prevean expresamente ni en la norma sectorial ni en la norma procedimental. En este caso, los fines deberán ser razonables en relación a los hechos en los que se funden, y deberá*

⁹⁸⁶ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1586-1587; MARINA JALVO, B. *Las medidas...* cit., págs. 173-174; PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas...* cit., págs. 203-204; y TARDÍO PATO, J. A. *Medidas...* cit., pág. 1555.

⁹⁸⁷ RUIGÓMEZ MOMENÉ, A. *El inicio...* cit., pág. 433-434.

⁹⁸⁸ Se han mostrado partidarias del trámite de audiencia la [STC 14/1986, de 31 de enero](#); y las [SSTS de 24 de abril de 1991](#), [de 18 de octubre de 1994](#) y [de 15 de julio de 2008](#); y contrarias la [STC 14/1992, de 10 de febrero](#); y las [SSTS de 31 de diciembre de 1988](#) y [de 18 de septiembre de 1990](#).

⁹⁸⁹ PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas...* cit., pág. 204.

⁹⁹⁰ SAMPOL PUCURULL, M., SÁENZ DE SANTAMARÍA GÓMEZ-MAMPASO, O. y GRANGEL VICENTE, I. *Función Pública...* cit., pág. 1165.

*procurarse que la medida sea homogénea con la sanción que pueda imponerse*⁹⁹¹". En el mismo sentido se decanta la [STS de 4 de febrero de 2004](#) (FJ. 18), al aclarar que no es necesario que las medidas se tipifiquen exhaustivamente.

Un criterio valorado a la hora de seleccionar posibles medidas cautelares es el de la homogeneidad con las sanciones que puedan imponerse posteriormente, de manera que tengan una cierta semejanza, aunque no necesariamente identidad⁹⁹².

XIII.2.2.- La suspensión provisional de funciones

La suspensión provisional de funciones es la única medida cautelar prevista específicamente en la LORDCNP, más concretamente en sus arts. 33.2 y .3. Consiste, a un tiempo, en una medida cautelar y en una situación administrativa⁹⁹³, en la que se rompe la relación orgánica que une al policía nacional con la Administración (caracterizada por la toma de posesión y desempeño de un puesto de trabajo), sin perjuicio de la relación de servicio que le sigue vinculando (consistente en la condición de funcionario en sí misma)⁹⁹⁴. Palomar Olmeda (2016) la ha definido como "*un supuesto de latencia debido al incumplimiento por el funcionario de sus deberes específicos*⁹⁹⁵".

Sin perjuicio de los objetivos que buscan, en general, las medidas provisionales, Trayter Jiménez (1992) aprecia que la suspensión provisional quedaría justificada por "*la necesidad de evitar que la continuación del funcionario en su puesto de trabajo pueda perturbar la normalidad del servicio público o perjudicar la instrucción del expediente en el cual se está depurando su presunta responsabilidad*" y

⁹⁹¹ PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas...* cit., pág. 147. En el mismo sentido, TARDÍO PATO, J. A. *Medidas...* cit., pág. 1552.

⁹⁹² GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., págs. 1581-1582; y PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas...* cit., pág. 147.

⁹⁹³ Art. 65 LORPPN.

⁹⁹⁴ DE LA VALLINA VELARDE, J. L. Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos, en *RAP* nº 39 (1962), págs. 466 y 482.

⁹⁹⁵ PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho...* cit., pág. 502.

por “la gravedad de los hechos perseguidos⁹⁹⁶”; aunque siempre respetando el principio de proporcionalidad.

Durante la duración de esta medida, el expedientado “quedará privado temporalmente del ejercicio de sus funciones y de los derechos inherentes a su condición de funcionario, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados siguientes, y se procederá a recogerle los distintivos del cargo y el arma o las armas, en su caso” (art. 33.2.a LORDCNP) aunque, como recuerda Valriberas Sanz (1999): “el Director General de la Policía podrá autorizar el uso de armas reglamentarias cuando circunstancias excepcionales así lo aconsejen (por ejemplo, amenazas externas al funcionario como consecuencia de sus intervenciones policiales anteriores)⁹⁹⁷”. En cuanto a las retribuciones a percibir mientras se mantenga esta situación, y con el fin de asegurar unos ingresos mínimos, como se reitera en los arts. 33.2.d LORDCNP y 65.5 LORPPN):

“El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo, excepto en casos de paralización del procedimiento imputable al interesado, que comportará la pérdida de toda retribución mientras se mantenga dicha paralización, y, de igual manera, no tendrá derecho a percibir haber alguno en caso de incomparecencia en el expediente disciplinario”.

La notoriedad que alcanza esta medida cautelar, descrita en el art. 33.2 LORDCNP, y el daño que puede ocasionar en la reputación de su destinatario⁹⁹⁸, hace que sea particularmente importante cumplir ciertos requisitos, a fin de no destruir la presunción de inocencia del inculpado, que son reseñados por López Ramón (1988): “existencia de indicios racionales de que el funcionario ha cometido una

⁹⁹⁶ TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., pág. 301. En el mismo sentido, CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., págs. 441-442; MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 292; y PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas...* cit., pág. 71. También, la [STS de 3 de febrero de 1987](#).

⁹⁹⁷ VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 591.

⁹⁹⁸ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., pág. 220.

*infracción; finalidad exclusivamente cautelar; necesidad de motivación; proporcionalidad con la infracción imputada*⁹⁹⁹.

Su duración máxima (salvo que se suspenda el plazo para resolver por causa imputable al interesado) varía según el tipo de procedimiento sancionador, en virtud del principio de proporcionalidad:

- Si entiende de faltas graves, tres meses (arts. 33.2.b LORDCNP y 65.2 LORPPN).

- Si entiende de faltas muy graves, seis meses (arts. 33.2.b LORDCNP y 65.2 LORPPN).

- En caso de que, paralelo al procedimiento disciplinario se tramite un proceso penal, la suspensión temporal se prolongará tanto tiempo como perduren las medidas adoptadas por el juez instructor que impidan el desempeño del puesto de trabajo¹⁰⁰⁰ (arts. 33.c primer párrafo y 65.1 LORPPN). En este caso, y como refiere Quintana López (2009): *“la suspensión provisional es la consecuencia inmediata de las medidas judiciales aunque aquella no sea declarada por el juez. Si la situación procesal del imputado le impidiera desempeñar su puesto de trabajo, debe ser la Administración la que declare formalmente la suspensión provisional a los efectos oportunos*¹⁰⁰¹”. Sin embargo, la cesación de la medida que impide ese desempeño ha de suponer, inevitablemente, la finalización de esta medida provisional, como recuerda la [STSJ Cataluña \(Barcelona\), de 24 de enero de 2017](#).

- También en caso de proceso penal, y de forma excepcional, la suspensión podrá ser acordada aunque no se den los requisitos del apartado anterior, y mantenida hasta que finalice dicho proceso (arts. 33.c primer párrafo y 65.1 LORPPN), siempre que éste no se prolongue excesivamente en el tiempo, salvo *“hechos atroces de desvalor perpetuo*¹⁰⁰²”. En este caso, el acuerdo de esta cautelar no sólo es potestativa, sino que ha de justificarse su excepcionalidad¹⁰⁰³.

⁹⁹⁹ LÓPEZ RAMÓN, F. Límites constitucionales... cit., pág. 82.

¹⁰⁰⁰ CANO CAMPOS, T. El concepto... cit., pág. 299.

¹⁰⁰¹ QUINTANA LÓPEZ, T. La potestad... cit., pág. 357.

¹⁰⁰² [STSJ Madrid, de 19 de noviembre de 2018](#).

¹⁰⁰³ [STSJ Madrid, de 17 de enero de 2017](#).

La diferencia notoria de la duración de esta medida provisional, dependiendo de si trae causa en un procedimiento disciplinario o en uno judicial, se debe, como recuerda la [STS de 9 de mayo de 1991](#), a que:

“La naturaleza del procedimiento del órgano que lo adopta y la gravedad los hechos y sanciones a adoptar en un procedimiento administrativo sancionador y un procedimiento judicial, determina que el legislador no adopte idénticas cautelas y limitaciones cuando la medida cautelar se adopta como consecuencia de la decisión de un órgano administrativo en procedimiento disciplinario, que cuando idéntica medida se acuerda como consecuencia de un procedimiento judicial. Ello le lleva como consecuencia inevitable a limitar el periodo de suspensión en que un funcionario puede ser obligado a permanecer si tal medida no trae causa en la decisión de Juez ordinario dotado de las características de estricta imparcialidad independencia que, por esencia, no son predicables en la misma medida de órgano administrativo, tal como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en sentencia [22/1990, de 15 de febrero](#)”.

Una suspensión provisional de funciones que no respete los plazos reseñados, como señaló acertadamente Míguez Ben (1985), resulta una *“auténtica condena, aun antes de recaer formalmente la resolución del expediente, y presumiendo por ello no la inocencia, sino la culpabilidad de quien ha sido sometido a un expediente disciplinario, y en este sentido sí puede haberse infringido la presunción de inocencia¹⁰⁰⁴”*.

Una vez recaída resolución finalizando el procedimiento disciplinario, habrá de estarse a lo que acuerde ésta:

- Si termina sin declaración de responsabilidad disciplinaria, computará como servicio activo el tiempo transcurrido en esta situación administrativa, con reconocimiento de todos los derechos no disfrutados, entre los que se encuentran los económicos; debiendo reincorporarse el interesado a su puesto de trabajo (arts. 33.3 LORDCNP y 65.3 LORPPN)
- Si finaliza con declaración de responsabilidad disciplinaria, y la sanción impuesta es de suspensión firme de funciones, el tiempo transcurrido en

¹⁰⁰⁴ MÍGUEZ BEN, E. Suspensión provisional... cit., pág. 241.

suspensión provisional se declarará de abono para la sanción definitiva¹⁰⁰⁵ (art. 33.3 LORDCNP).

- En caso de que no recaiga sanción disciplinaria, pero sí condena penal que implique la suspensión firme de funciones y que derive de los hechos que motivaron la adopción de la medida provisional, se solicitará al tribunal que impuso la condena que las cantidades correspondientes a dicho periodo sean de abono para ésta (art. 33.3 LORDCNP).

- De ser superior el tiempo que el policía expedientado haya permanecido en suspensión provisional de funciones a la duración de la condena penal o de la sanción disciplinaria, la diferencia entre ambos periodos se computará como de servicio activo (art. 65.4 LORPPN).

- Por último, en caso de perder la parte interesada la condición de funcionario público, ya sea en virtud de la sanción de separación de servicio o a consecuencia de una inhabilitación que derive de los hechos que motivaron la adopción de la medida cautelar, no se reconocerá derecho alguno correspondiente al periodo temporal en que estuvo suspenso provisional de funciones (art. 33.3, segundo párrafo).

Como se puede observar, gracias a que esta medida es homogénea con la sanción más habitual (suspensión firme de funciones, común a las infracciones leves, graves y muy graves), resulta posible reintegrar las cantidades que excedan de las acordadas en la resolución administrativa; o que sean de abono para la sanción definitiva¹⁰⁰⁶.

Dada la particular importancia de los fines perseguidos por la suspensión provisional de funciones, parece remota la posibilidad de llevar a cabo un trámite de audiencia previo a su adopción, que pudiera imposibilitar alcanzar aquéllos. Así lo entendió la [STSJ Madrid, de 17 de enero de 2017](#), al afirmar que:

“El hecho de no haberse conferido trámite de audiencia con carácter previo a la adopción de la medida cautelar para poder alegar y probar lo que al derecho del recurrente conviniera y no haberse practicado prueba acerca de los hechos no infringe el derecho de defensa. Y es que la adopción de la medida cautelar, en este caso de

¹⁰⁰⁵ CANO CAMPOS, T. El concepto... cit., pág. 299.

¹⁰⁰⁶ Sobre la compensación de las medidas cautelares con la sanción impuesta, ver RODRÍGUEZ TEN, J. La adopción... cit., págs. 4-6.

suspensión, no requiere la certeza (o contradicción) de los hechos atribuidos, sino un grado de verosimilitud suficiente respaldado por los datos que se ofrezcan; y tampoco es forzoso (ni a decir verdad se encuentra previsto) que se oiga con antelación al afectado, lo que retrasaría la suspensión”.

De traer causa la suspensión provisional de funciones en las medidas provisionales adoptadas en el marco de un procedimiento penal, la parte interesada no perderá su puesto de trabajo aunque no lo haya ocupado durante más de seis meses¹⁰⁰⁷.

XIII.2.3.- El pliego de cargos

Terminadas las actuaciones iniciales, y en caso de que se considere improcedente el archivo de lo actuado, el instructor ha de formular el pliego de cargos. Este trámite se encuentra previsto en el art. 36 LORDCNP, cuyos apartados .1 y .2 establecen:

“1. A la vista de las actuaciones practicadas, el instructor formulará, en el plazo de quince días, el correspondiente pliego de cargos, si hubiera lugar a ello, en el que se comprenderán todos y cada uno de los hechos sancionables que resulten de aquéllas, con su posible calificación jurídica, así como de las sanciones que puedan aplicarse de acuerdo con el artículo 10.

2. El pliego de cargos se redactará de forma clara y precisa, en párrafos separados y numerados para cada uno de los hechos imputados, debiéndose notificar al expedientado, al tiempo que se le da vista del expediente mediante copia completa de las actuaciones practicadas hasta ese momento, y se le concederá al expedientado un plazo de 10 días para que pueda contestarlo, alegando cuanto considere oportuno a su defensa y proponiendo la práctica de cuantas pruebas estime necesarias”.

En el procedimiento por faltas graves y muy graves, el pliego de cargos es el trámite en el que se concreta la acusación provisional y el inculpado puede comenzar a ejercitar adecuadamente su derecho de defensa. Resulta un proceso idéntico al detallado en la [STC 3/1999, de 26 de enero](#): “en el Acuerdo administrativo

¹⁰⁰⁷ Art. 33.2.c LORDCNP. También SERRANO GUIRADO, E. El régimen de provisión de vacantes de empleos públicos, en *RAP* n° 7 (1952), págs. 130-131.

de incoación del expediente disciplinario no se concretaban ni se especificaban cuáles eran los hechos ni la infracción que constituían su objeto, y sólo se hacía una vaga y genérica referencia a la conducta del demandante. Sin embargo, es evidente que tal indeterminación inicial se concreta inmediatamente en el pliego de cargos, en el cual se describen los hechos y se califica jurídicamente la conducta que se imputa". Por tanto, en el procedimiento disciplinario por faltas graves y muy graves, no resulta posible que la parte interesada ejercite su derecho de defensa plenamente hasta este momento.

Como detalla Palomar Olmeda (2016): *"el pliego de cargos debe contener los hechos imputados, expresando la presunta falta cometida y las sanciones que (...) pudieran resultar de aplicación al caso controvertido (...). Debe redactarse de modo claro y preciso, en párrafos separados y numerados por cada uno de los hechos imputados al funcionario¹⁰⁰⁸",* todo ello con el fin de individualizar cada uno de los comportamientos y su calificación jurídica precisa. La claridad aludida en el citado art. 36.2 no se limita a la calificación jurídica, sino a la misma concreción de los hechos, con el fin de que se pueda llevar a cabo una defensa eficiente. Así lo ha entendido el TS, que en su [sentencia de 26 de mayo de 1999](#) declaró la nulidad de la resolución recurrida al apreciar que:

"Careciendo por otra parte el pliego de cargos de los requisitos imprescindibles para satisfacer las exigencias del derecho fundamental a ser informado de la acusación, al limitarse a la identificación del hecho imputado y del precepto en que se tipifica, y a la indicación de la sanción que en abstracto había imponer a las infracciones muy graves, sin contener, por tanto, un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada".

Dado que este acto es la primera acusación del procedimiento, nada obsta a que se modifiquen los comportamientos recogidos en el acuerdo de iniciación o a que se incorporen otros nuevos, en lo que sería, de hecho, una acumulación de las previstas en el art. 57 LPAC. Este acto de economía procedimental, que no afecta a los derechos del expedientado (conocer la acusación, efectuar alegaciones o solicitar la práctica de prueba), no puede efectuarse posteriormente¹⁰⁰⁹. Sin

¹⁰⁰⁸ PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho...* cit., pág. 691. También la [STC 297/1993, de 18 de octubre](#); y la [STS de 30 de junio de 2011](#).

¹⁰⁰⁹ CASTILLO BLANCO, F. A. *Función...* cit., págs. 459-460.

embargo, a partir de este momento ya no resulta posible incorporar nuevas conductas, ya que:

“Hay que tener en cuenta que los hechos principales o esenciales que se imputan al inculpado no pueden variarse a lo largo de toda la instrucción, salvo aquellos accesorios o complementarios que pueden determinar la concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes, y que sean consecuencia de la prueba practicada. Pero lo que no cabe es fijar por el instructor en el pliego de cargos unos hechos, para terminar imponiendo una sanción disciplinaria por otros totalmente diferentes, es decir, con un cambio fáctico sustancial, ya que en ese supuesto se podría estar vulnerando el ejercicio del derecho de defensa, constitucionalmente consagrado¹⁰¹⁰”.

De la misma manera, la [STS de 24 de julio de 2018](#) ha considerado que tampoco cabe la incorporación de nuevos hechos tras el pliego de cargos, utilizando la vía de la rectificación de errores materiales prevista en el art. 109.2 LPAC, ya que: *“supone la incorporación de nuevos hechos sobre los que versa la infracción, no contemplados en el pliego inicial, que implica una ampliación del objeto de la imputación¹⁰¹¹”.*

Sin embargo, la calificación jurídica de los hechos detallados y la sanción que pudiera corresponderles sí que puede ser modificada a lo largo del procedimiento, ya que la función del instructor es la concreción de esa calificación, gracias a las pruebas que se practiquen a lo largo de su desarrollo¹⁰¹².

Por último el art. 36.3 de la LORDCNP establece la obligación del instructor de pronunciarse sobre el mantenimiento o levantamiento de las medidas

¹⁰¹⁰ QUEREDA TAPIA, A. *et alter*. *Manual... cit.*, pág. 226. Ver también la [STC 192/1987, de 2 de diciembre](#).

¹⁰¹¹ ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. M., IZQUIERDO CARRASCO, M., REBOLLO PUIG, M., ACOSTA PENCO, T. y MARTÍN FERNÁNDEZ, C. *Derecho... cit.*, págs. 26-27.

¹⁰¹² QUEREDA TAPIA, A. *et alter*. *Manual... cit.*, pág. 227.

cautelares que se hubieran podido adoptar¹⁰¹³. No resulta posible, como ya se ha comentado, que levante o modifique las ya acordadas por sí mismo.

Es en este momento en que el inculpado puede, por primera vez, solicitar la práctica de prueba, en las alegaciones al pliego de cargos. En caso de que la parte interesada se muestre conforme con el pliego, no formule alegaciones o no se acuerde la apertura del periodo de prueba, el instructor formulará la propuesta de resolución (art. 38.2 LORDCNP).

XIII.2.4.- Las diligencias complementarias

Como ya se comentó, una vez elevada la propuesta de resolución al órgano incoador, éste dispone de una serie de opciones antes de resolver, o remitir lo actuado al órgano correspondiente, entre las que se encuentra la posibilidad de efectuar diligencias complementarias. Dado que no existe indicación alguna al respecto, habrá de estarse a lo dispuesto en el art. 87 LPAC:

“Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes tras la finalización de las mismas. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias”.

La práctica de las diligencias complementarias debe ser adoptada por el órgano competente para sancionar mediante acuerdo al efecto que, lógicamente, debe ser motivado¹⁰¹⁴. Dado que la LORDCNP establece que será el Director

¹⁰¹³ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 123; y PONS CÀNOVAS, F. *Las medidas...* cit., pág. 68.

¹⁰¹⁴ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., pág. 151.

General de la Policía el órgano incoador en los procedimientos previstos para las faltas graves y muy graves, y que a únicamente a tras su finalización los elevará, en caso de ser preciso, al Secretario de Estado de Seguridad o al Ministro del Interior, será competente en todo caso el Director General de la Policía a la hora de realizar trámite de diligencias complementarias.

Por otra parte, existe la posibilidad de devolver el expediente disciplinario al instructor, reflejada en el art. 44.1 LORDCNP, en caso de considerar que no se ha efectuado algún trámite imprescindible, por lo que parecen arriesgadas las diligencias complementarias, que ponen en juego la debida imparcialidad administrativa¹⁰¹⁵.

Quereda Tapia *et alter*. defienden que, en vistas de evitar esa posible “contaminación” del órgano sancionador, éste debe ordenar la práctica de las actuaciones al instructor¹⁰¹⁶; si bien en el derecho disciplinario policial tal posibilidad está contemplada, como ya se ha comentado, en el trámite de devolución del expediente dispuesto en el art. 44.1. Por tanto, resulta inevitable que sea el órgano sancionador el que efectúe estas diligencias.

Su práctica debe ser, por tanto, excepcional¹⁰¹⁷. Pese a que el art. 87 LPAC silencia inexplicablemente el deber de dar vista de lo actuado a su fin, resulta necesario ese trámite para efectuar posteriormente alegaciones en el plazo señalado de siete días y, en todo caso, el art. 24 LORDCNP establece la obligación del instructor de dar vista del expediente en cualquier momento del procedimiento; deber que habría de asumir también el órgano sancionador, incluso si no lo solicita el inculpado¹⁰¹⁸.

El plazo para resolver el procedimiento se suspenderá durante el trámite de las diligencias complementarias, hasta un máximo de quince días; suspensión que no se produce en caso de devolución del expediente al instructor.

¹⁰¹⁵ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador. Volumen II...* cit., pág. 1723.

¹⁰¹⁶ QUEREDA TAPIA, A. *et alter. Manual...* cit., págs. 151-152.

¹⁰¹⁷ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. *Derecho...* cit., pág. 851.

¹⁰¹⁸ RIVERO GONZÁLEZ, M. *et alter. Procedimiento...* cit., pág. 339.

XIV – INFRACCIONES Y SANCIONES

CAPÍTULO XIV.- INFRACCIONES Y SANCIONES

Tras el estudio de los principios generales del derecho administrativo sancionador, de otras circunstancias que puedan influir en la aplicación de la normativa disciplinaria y de los dos procedimientos que prevé la LORDCNP, es necesario abordar las diferentes infracciones y sanciones que se recogen en esta norma.

Tanto unas como otras han sido organizadas de la forma tradicional: una clasificación tripartita que permite adecuar la sanción correspondiente a la gravedad de la falta cometida, una vez tramitado el procedimiento adecuado a dicha gravedad.

XIV.1.- INFRACCIONES

Las diferentes infracciones, o faltas disciplinarias, se encuentran previstas en el capítulo I del título I LORDCNP. Han sido organizadas, a razón de su gravedad, en muy graves, graves y leves; la cual, a su vez, determinará el tipo de procedimiento a tramitar.

XIV.1.1.- Faltas leves

Se pueden encontrar las faltas leves en el art. 9, habiéndose recogido únicamente catorce comportamientos diferenciados:

- El retraso o la negligencia en el cumplimiento de las funciones y órdenes recibidas (9.a)

Es necesaria la concurrencia de dos condiciones para que se perfeccione esta falta disciplinaria: que se prueben en el procedimiento las funciones a desempeñar o las órdenes recibidas, y la posibilidad de haber actuado de forma diferente a como, efectivamente, se hizo.

En lo referente a las tareas a realizar, nos encontramos en presencia de una norma sancionadora en blanco, que remite a aquélla que describa esas funciones

([STSJ Madrid, de 23 de mayo de 2017](#) y [STSJ Murcia, de 28 de junio de 2019](#)). Por otra parte, en cuanto a las órdenes referidas, han de emitirse de forma inequívoca por persona capacitada para ello, según los principios jerárquicos que rigen el Cuerpo Nacional de Policía.

En este sentido, la LORPPN establece el deber de *“obedecer y ejecutar las órdenes que reciban de las autoridades o mandos de quienes dependan, siempre que no constituyan un ilícito penal o fueran manifiestamente contrarias al ordenamiento jurídico”* en su art. 9.c, y el de *“cumplir las funciones o tareas que tengan asignadas y aquellas otras que les encomienden sus jefes o superiores, siendo responsables de la correcta realización de los servicios a su cargo”* en el 9.p.

Las órdenes pueden ser emitidas de forma verbal, de hecho es su forma más habitual de comunicación, por razones de urgencia y agilidad: la transmisión por escrito retardaría de forma innecesaria los operativos policiales, pudiendo incluso paralizarlos. El art. 36 LPAC admite la posibilidad de ejecución de actos administrativos de forma verbal, aun reconociendo que no es la forma ideal de transmisión:

“1. Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.

2. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido”.

Aun admitiendo la validez de las órdenes orales, éstas pueden ser equívocas (particularmente en casos en que se aparten de actuaciones ordinarias) y habitualmente presentará problemas su prueba ([STSJ Madrid, de 31 de mayo de 2016](#)).

Respecto de la segunda condición para imputar esta falta, cabe la comisión de forma intencionada o negligente, tal y como indica la redacción de esta falta,

siendo preciso acreditar la posibilidad de haber actuado de forma diferente a como se hizo, como destaca la [STSJ Madrid, de 9 de junio de 2020](#).

Se ha estimado la presencia de esta falta en el caso de una *“inasistencia a realizar la jornada laboral correspondiente al turno de mañana, sin que haya acreditado las causas que alegó para justificar dicha inasistencia”* ([STSJ Madrid, de 29 de junio de 2015](#)); por apartarse de su puesto de trabajo, no efectuando su labor de vigilancia y, en su lugar, utilizar el teléfono móvil ([STSJ Madrid, de 22 de junio de 2017](#)); o por no personarse al ser requerido para ello, cuando debía estar disponible por encontrarse desplazado en comisión de servicio a otra ciudad ([STSJ Andalucía \(Granada\), de 17 de diciembre de 2020](#)).

- La incorrección con los ciudadanos, o con otros miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, siempre que no merezca una calificación más grave (9.b)

El estudio de esta infracción debe efectuarse de forma comparada a la falta grave descrita en el art. 8.a *“la grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos, en el ejercicio de sus funciones o cuando cause descrédito notorio a la Institución Policial”*, de forma que, en el caso de la falta prevista en el artículo 9.b no resulta necesario que la desconsideración tenga carácter grave. Pese a ello, los límites entre ambas no son claras, pudiendo utilizarse como referencia el criterio de la [STSJ Canarias \(Las Palmas de Gran Canaria\), de 2 de abril de 2019](#), que consideró que una conducta *“que une a la desconsideración personal la ofensa a la jerarquía profesional, unido ello al hecho de estar de servicio y en el interior de un vehículo policial”* puede ser *“fronteriza con la falta grave o incluso muy grave”*.

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define desconsiderar como *“no guardar la consideración debida¹⁰¹⁹”*, entendiendo como tal el debido respeto a ciudadanos o integrantes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. De la misma manera, se define considerar como *“tener un concepto elevado de alguien y tratarlo de acuerdo con él”*. Resultan *“subsumibles en esta infracción las conductas incorrectas, insolentes o descaradas, pero no las simples faltas de cortesía¹⁰²⁰”*.

¹⁰¹⁹ Real Academia Española de la Lengua [en línea, fecha de consulta 9 de mayo de 2021]. Recuperado de: <https://dle.rae.es/desconsiderar?m=form>.

¹⁰²⁰ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 182.

El CECNP alude a la necesidad de tratar y dirigirse de forma apropiada a las personas o grupos de ciudadanos en su art. 20.3: *“en sus interacciones deberá respetar por igual a todos los individuos o grupos de ciudadanos, sus tradiciones o sus creencias y estilos de vida, en tanto sean compatibles con las leyes y no supongan una alteración de la seguridad ciudadana”*; mientras que en el art. 19.4 realiza las mismas precisiones respecto a las relaciones entre policías nacionales: *“las relaciones entre los miembros de la organización tienen que basarse en los principios de respeto, cooperación, coordinación y solidaridad, de una manera adecuada con la estructura jerárquica”*.

También la LOFFCCS prevé entre los principios básicos de actuación, comunes a todos los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la obligación de *“observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos”* (art. 5.2.b) y de *“sujetarse en su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación”* (art. 5.1.d). De manera congruente a este último principio de actuación, el CECNP reserva a su art. 19 el análisis de los principios de jerarquía, autoridad y subordinación.

Esta infracción, como aclara la [STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 28 de diciembre de 2018](#), tiene *“por objeto tutelar el respeto debido dentro del Cuerpo Nacional de Policía, así como el comportamiento intachable que debe observar cada uno de sus miembros”*. Pese a que haya sido posible definir el bien jurídico protegido de forma tan concreta, lo que el código ético, los citados principios básicos de actuación y esta infracción buscan asegurar es, por una parte, un trato correcto y esmerado con los ciudadanos, que ha de redundar en el prestigio institucional y, por otra, el respeto que ha de guardarse dentro de un cuerpo sometido a disciplina interna.

Este tipo de faltas de consideración no puede verse amparada por la libertad sindical, como ya afirmó la [STSJ Madrid, de 31 de marzo de 2014](#), si bien respecto de un procedimiento tramitado por la comisión de la infracción grave prevista en el art. 8.a:

“Téngase en cuenta que no constituyen obstáculo a la anterior conclusión los derechos a la libertad de expresión y a la libertad sindical, pues tales derechos no son ilimitados. El derecho a expresar y difundir libremente las ideas viene establecido por el artículo 20 de la Constitución Española, que también prevé al respecto que «Estas

libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia. Por su parte, el artículo 28 CE reconoce el derecho a la sindicación, y el 103 introduce el principio de jerarquía en lo concerniente a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. En desarrollo de ello se promulgó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que establece en su artículo 19 los límites a que han de ajustarse los derechos sindicales de los policías dada su especial naturaleza: El ejercicio del derecho de sindicación y de acción sindical por parte de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tendrá como límites el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución y, especialmente, el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así como al crédito y prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y de los propios funcionarios y la garantía del secreto profesional. Constituirán asimismo límite, en la medida que puedan ser vulnerados por dicho ejercicio, los principios básicos de actuación del artículo 5º de esta Ley».

En el caso de autos, en atención a las expresiones reseñadas, se ha de estimar que el recurrente no se limita a exponer su particular punto de vista o su opinión como representante sindical, sino que llega a imputar a uno de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía una conducta cuando menos reprochable, no pudiendo reputarse necesario su empleo, pues no se circunscribe a la mera denuncia de hechos objetivos, excediendo los contornos del derecho a la libertad de expresión.

Y, del mismo modo, más que una crítica realizada en defensa de los intereses de los afiliados a la organización sindical que representa, se aprecia un desbordamiento del criterio de medida, razonabilidad y certeza exigible en las críticas a los compañeros o superiores, máxime cuando ello se enmarca, como ya se ha señalado, en un medio de comunicación social y en relación con un caso de destacada notoriedad, afectando por tanto al buen nombre e imagen de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Aunque no lo exija el tipo de la falta leve, resultaría excesivo sancionar cualquier incorrección de esta gravedad, en caso de que fuera totalmente ajena a las funciones policiales, salvo que la conducta, de alguna manera, ponga de manifiesto la condición del inculpado ([STSJ Castilla y León \(Valladolid\), de 27 de enero de 2020](#) y [STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 22 de julio de 2020](#)).

Es posible que la desconsideración se ponga de manifiesto mediante la emisión de informes que reflejen asunciones falsas acerca de otros funcionarios policiales, como sostiene la [STSJ Madrid, de 20 de marzo de 2014](#), o incluso recurriendo a una actitud despectiva, en la que no se aprecien manifestaciones expresas ([STSJ Madrid, de 14 de mayo de 2014](#)).

- La inasistencia al servicio que no constituya falta de mayor gravedad y el incumplimiento de la jornada de trabajo, así como las faltas repetidas de puntualidad, en los 30 días precedentes (9.c)

Esta infracción es la de menor gravedad de las tres que implican inasistencia al servicio: para la comisión de la descrita en el art. 8.e es necesaria la imposición previa de dos sanciones previstas en el art. 9.c; mientras que el abandono del servicio del art. 7.f requiere un comportamiento prolongado en el tiempo. En cualquier caso, todas ellas buscan la correcta prestación del servicio.

En el caso de que la conducta consistiera en faltas repetidas de puntualidad, para perfeccionar una única falta disciplinaria obviamente son necesarios varios retrasos en el plazo marcado, no pudiendo utilizarse los diferentes retrasos con el fin de integrar varias infracciones. Por otra parte, al tratarse de una conducta continuada, no comenzará a correr el plazo de prescripción de la infracción hasta el momento en que se cometió la última falta de puntualidad (en el plazo de 30 días).

Resultan constitutivas de esta infracción conductas tales como solicitar el disfrute de un permiso, y evitar ser notificado de que no ha sido concedido, de tal forma que, en definitiva, se acabe no prestando servicio ([STSJ Canarias \(Santa Cruz de Tenerife\), de 13 de marzo de 2013](#)).

- El mal uso o el descuido en la conservación de los locales, del material o de los demás elementos de los servicios, así como el incumplimiento de las normas dadas en esta materia, cuando no constituya falta más grave (9.d)

Esta falta se compone de dos comportamientos diferenciados: por una parte el mal uso o descuido en el uso de materiales, y por otro el incumplimiento de la normativa que regule su uso, en caso de existir.

En cuanto a los problemas de uso o conservación de materiales, esta infracción se diferencia de la prevista en el art. 8.ñ por la gravedad de los daños ocasionados. Resulta posible la comisión tanto dolosa como culposa.

Por otra parte, respecto de la normativa que regula el uso de locales, materiales o elementos del servicio, la variedad de las funciones policiales hace imposible un desarrollo en toda su extensión; aunque el Real Decreto 2/2006, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía¹⁰²¹, establece en su art. 6.1 la necesidad de que *“además de los folletos y manuales de uso que acompañen a los diferentes equipos, cuando su utilización implique complejidad técnica o una determinada cualificación, se proporcionará la formación adecuada a las personas encargadas de su manejo”*.

Por tanto, el incumplimiento de la normativa que regule el uso de los equipos policiales se trata de una norma sancionadora en blanco, que ha de completarse con la regulación específica de ese instrumental en particular.

- Dar lugar al extravío, pérdida o sustracción por simple negligencia, de los distintivos de identificación, del arma reglamentaria u otros medios o recursos destinados a la función policial (9.e)

Esta falta consiste en una conducta que únicamente puede cometerse por imprudencia leve, al existir de un deber de custodia sobre los efectos de los que se dota para la correcta prestación del servicio. Aunque en la función policial se emplean numerosos medios de distinta naturaleza, habrá de estarse a su importancia a la hora de graduar la sanción, ya que el desvalor del extravío de un arma de fuego es mucho mayor que el de un escudo.

La falta grave prevista en el art. 8.m, por el contrario, únicamente prevé el extravío, pérdida o sustracción de los distintivos de identificación o del arma reglamentaria; y la imprudencia ha de ser grave.

- La exhibición de los distintivos de identificación sin causa justificada (9.f)

Los distintivos de identificación del Cuerpo Nacional de Policía fueron descritos, por primera vez, en la Orden de 8 de febrero de 1988¹⁰²², y actualmente

¹⁰²¹ España. Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, en *BOE* de 17 de enero de 2006, nº 14.

¹⁰²² España. Orden de 8 de febrero de 1988 por la que se establecen los distintivos, carné profesional, placa-emblema y divisas del Cuerpo Nacional de Policía, en *BOE* de 19 de febrero de 1988, nº 43, págs. 5289-5306.

lo están en la Orden INT/761/2007¹⁰²³; y consisten en el carné profesional y la placa emblema, que permiten a un policía nacional acreditarse como tal aunque no esté vistiendo la uniformidad reglamentaria.

Esta infracción tiene por objeto evitar que los policías nacionales puedan prevalerse de su condición con el fin de obtener algún tipo de ventaja, o de influir en terceros sin justificación alguna, como señala la [STSJ Madrid, de 4 de junio de 2020](#).

- Prescindir del conducto reglamentario para formular cualquier solicitud, reclamación o queja relacionada con el servicio, así como no tramitar las mismas. Quedan exceptuadas del conducto reglamentario aquellas que se formulen por los representantes de las organizaciones sindicales en el ejercicio de la actividad sindical (9.g)

Afirma en este sentido Valriberas Sanz (1999) que *“una de las manifestaciones del principio de jerarquía es la obligación de tramitar cualquier solicitud, reclamación o queja a través del inmediato superior jerárquico, de esta forma el escrito irá ascendiendo de nivel hasta la Autoridad que deba resolver¹⁰²⁴”*.

El denominado conducto reglamentario ha encontrado reflejo en la normativa policial en el art. 9.q LORPPN, que dispone el deber de *“utilizar los cauces reglamentarios cuando efectúen solicitudes o reclamaciones relacionadas con el servicio, e informar a los superiores de las incidencias que puedan afectar al servicio o que se produzcan en el desarrollo del mismo”*, y se basa en el principio de jerarquía que rige la ordenación del Cuerpo Nacional de Policía (arts. 2.1 y 2.3 LORPPN y 5.1.d LOFFCCS).

- El descuido en el aseo personal y el incumplimiento de las normas sobre la uniformidad, siempre que no constituya falta grave (9.h)

¹⁰²³ España. Orden INT/761/2007, de 20 de marzo, por la que se aprueba el nuevo modelo de carné profesional de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y otros documentos identificativos para determinado personal que presta sus servicios en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía en la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en BOE de 29 de marzo de 2007, nº 76, págs. 13614-13619.

¹⁰²⁴ VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 641.

Esta infracción tipifica dos conductas diferenciadas: el descuido en el aseo personal, se utilice el uniforme reglamentario o no, y por otra parte el incumplimiento de la normativa que rige el uso de ésta.

El correcto empleo de la uniformidad se encuentra regulado en una serie de disposiciones, entre las cuales destaca el Real Decreto 1484/1987¹⁰²⁵, que establece qué unidades deben utilizar la uniformidad reglamentaria:

- “a) El personal que realiza servicios de patrullas a pie o sobre vehículos con distintivos policiales.*
- b) Los funcionarios que prestan servicio de vigilancia y protección, salvo los de escolta personal.*
- c) Los componentes de los servicios de las Oficinas de Denuncias y Servicios de Documentación en general, que tengan contacto directo con el público.*
- d) Los funcionarios que realizan servicios específicos de protección del ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, en general, así como los especialmente dedicados a la prevención, mantenimiento y, en su caso, el restablecimiento de la seguridad ciudadana.*
- e) Los componentes de aquellos servicios y destinos que el Director general de la Policía estime necesario, por motivos de operatividad o funcionalidad”.*

Esta norma ha quedado desfasada, dada la continua adaptación y desarrollo del Cuerpo Nacional de Policía según las nuevas necesidades que impone la sociedad. Sin embargo, la regulación de qué servicios deben utilizar la uniformidad no ha sido modificada.

Posteriormente, la Orden INT/430/2014 reguló el uso de uniformidad en el Cuerpo Nacional de Policía, salvo en el caso de ciertas unidades y servicios

¹⁰²⁵ España. Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, sobre normas generales relativas a escalas, categorías, personal facultativo y técnico, uniformes, distintivos y armamento del Cuerpo Nacional de Policía, en BOE de 5 de diciembre de 1987, nº 291.

específicos, que han dispuesto la descripción de sus prendas de uniforme en su normativa propia¹⁰²⁶.

Se ha considerado que no utilizar la prenda de cabeza cuando se está uniformado constituye un comportamiento de los previstos por esta infracción ([STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 31 de mayo de 2013](#)).

- La ausencia injustificada de cualquier servicio, cuando no merezca calificación más grave (9.i)

Esta falta, a diferencia de la descrita en el art. 9.c, prevé conductas de abandono del puesto de trabajo, sin causa alguna que lo justifique. El art. 9.q LORPPN dispone que los policías nacionales tienen el deber de “informar a los superiores de las incidencias que puedan afectar al servicio o que se produzcan en el desarrollo del mismo”.

Como aprecia la [STSJ Madrid, de 15 de noviembre de 2018](#), esta infracción se consumó en el caso de un expedientado que:

“Se ausentó del servicio sin dejar ninguna minuta ni comunicación de dicho hecho, intentando justificar su ausencia con el parte médico que aportó en el expediente administrativo, (aportado una vez que tuvo conocimiento de la apertura del expediente disciplinario) relativo a que en dicho día «presentaba una gastroenterocolitis», firmado por el doctor Daniel. No obstante, entendemos, como señala la resolución sancionadora, que dicha dolencia no le debería haber impedido cumplir con sus obligaciones dejando constancia escrita de dicha situación o verbal a su superior, y más cuando dejó su puesto de trabajo por sus propios medios, ni dicho certificado se encuentra expedido por un servicio de urgencias médico al que acudiese dicho día”.

- La omisión intencionada de saludo a un superior, que éste no lo devuelva o infringir de otro modo las normas que lo regulan (9.j)

El art. 9.j LORPPN establece el deber de “saludar y corresponder al saludo, en los términos que reglamentariamente se determine”, en clara remisión a la Resolución

¹⁰²⁶ España. Orden de 30 de noviembre de 1990 por la que se establece el uniforme de trabajo de las Unidades Especiales y Servicios Específicos del Cuerpo Nacional de Policía, en BOE de 18 de diciembre de 1990, nº 302.

de la Dirección General de la Policía, de 14 de mayo de 2013¹⁰²⁷, que regula la forma del saludo. Dada la redacción de este precepto, sólo cabe su comisión dolosa.

Comete esta infracción un funcionario que, ante la entrada de un superior en el lugar de trabajo, no le saluda poniéndose en pie ni verbalmente, pese a ser reconvenido en ese sentido ([STSJ Madrid, de 18 de enero de 2005](#)).

- Cualquier clase de juego que se lleve a cabo en las dependencias policiales, siempre que perjudique la prestación del servicio o menoscabe la imagen policial (9.k)

Esta falta prevé dos conductas diferenciadas: llevar a cabo actividades lúdicas en instalaciones policiales, ya sea en detrimento del servicio o de forma que resulte perjudicada la imagen de la institución. La redacción de la norma permite la inclusión de formas de juego no tradicionales, como las que puedan efectuarse on-line, utilizando dispositivos de telefonía o informáticos, siempre que se cumpla el resto de los requisitos del tipo: que se vea afectada la prestación del servicio o resulte deteriorada la imagen corporativa.

- Ostentar insignias, condecoraciones u otros distintivos, sin estar autorizado para ello, siempre que no merezca una calificación más grave (9.l)

Existe una enorme diversidad de insignias que pueden ser concedidas a un funcionario policial, así como distintivos propios de ciertos cargos (Sección 3ª del Capítulo III de la Orden INT/430/2014), distintivos de especialidad y función (Sección 4ª del Capítulo III de la Orden INT/430/2014), de cursos, titulaciones, méritos y participación en eventos extraordinarios (Sección 5ª del Capítulo III de la Orden INT/430/2014), de cursos de órganos oficiales distintos a la DGP (disposición adicional única de la Orden INT/430/2014) así como condecoraciones (Capítulo IV de la Orden INT/430/2014), entre estas últimas destacan la orden al Mérito Policial¹⁰²⁸, heredera de la medalla al Mérito Policial¹⁰²⁹, y la condecoración a la Dedicación al Servicio Policial¹⁰³⁰.

¹⁰²⁷ España. Resolución de la Dirección General de la Policía, de 14 de mayo de 2013, por la que se establecen normas en relación con el uso del uniforme y el deber de saludo, en OG de 20 de mayo de 2015, nº 2008.

¹⁰²⁸ España. Ley 5/1964, de 29 de abril, sobre condecoraciones policiales, en BOE de 4 de mayo de 1964, nº 107, págs. 5679-5680.

En el art. 30 de la repetida Orden INT/430/2014 se dispone que:

“1. Con independencia de las condecoraciones que conforman la Orden al Mérito Policial, reguladas por la Ley 5/1964, de 29 de abril, y de la Condecoración a la Dedicación al Servicio Policial, creada por la Orden INT/1409/2011, de 10 de mayo, los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía podrán exhibir las condecoraciones que les hayan sido otorgadas a título individual por entidades u organismos del Estado Español y de estados extranjeros, previa constancia del título de otorgamiento en el expediente personal.

Igualmente, se tendrá derecho a exhibir en el uniforme las condecoraciones que hayan sido otorgadas a título individual por organizaciones de derecho público internacional o por instituciones públicas de reconocido prestigio social, previa autorización de la Dirección General de la Policía.

2. Respecto de las distinciones y condecoraciones otorgadas al Cuerpo Nacional de Policía, a sus órganos o unidades, sólo podrán ser exhibidas en el uniforme por sus máximos responsables directos, exclusivamente, con ocasión del acto de su concesión, salvo que la regulación propia de la distinción o condecoración contemple expresamente la concesión a sus integrantes”.

De esta manera, resulta necesaria autorización expresa de la Dirección General de la Policía si se desea ostentar condecoraciones otorgadas a título individual por entidades u organismos ajenos a la Policía Nacional. Asimismo ocurre con los distintivos de órganos ajenos al Cuerpo Nacional de Policía (art. 21.3); aunque no se requiere previa autorización en caso de distintivos de las titulaciones del sistema educativo general¹⁰³¹, ni de las titulaciones profesionales otorgadas por organismos oficiales del Estado distintos a la DGP.

¹⁰²⁹ España. Decreto de 18 de junio de 1943, por el que se crea la Medalla del Mérito Policial, en *BOE* de 14 de julio de 1943, nº 195, págs. 6804-6804.

¹⁰³⁰ España. Orden INT/1409/2011, de 10 de mayo, por la que se crea la Condecoración a la Dedicación al Servicio Policial, en sus diferentes categorías, en el Cuerpo Nacional de Policía, en *BOE* de 30 de mayo de 2011, nº 128.

¹⁰³¹ España. Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de las universidades, en *Gaceta de Madrid* [en línea] de 24 de mayo de 1859, nº 144, págs. 5-7 [fecha de consulta 4 de

Por tanto, esta infracción se consumaría en caso de ostentar cualesquiera de estas condecoraciones y distintivos si no hubiesen sido otorgadas al inculpado; o, en caso de haber sido efectivamente otorgadas, por hacerlo sin haber sido autorizado para ello; o de exhibir condecoraciones otorgadas al CNP, a sus órganos o unidades y no de forma individual, salvo que los ostente el máximo responsable policial en el acto de su concesión.

- Haber sido condenado en virtud de sentencia firme por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida cause daño a la Administración o a los administrados (9.m)

Con el fin de perfeccionar este tipo, es necesaria la condena por una falta dolosa, nunca imprudente. Por otra parte, la referencia a la Administración es más amplia que si se hubiese realizado únicamente al CNP.

Dado que la mencionada condena es uno de los elementos objetivos del tipo, la infracción no se perfecciona hasta el momento en que se dicta la sentencia penal firme. Esta dilación, ya observada en el apartado VII.3.1, puede ocasionar problemas con la normativa aplicable, debido al lapso de tiempo transcurrido entre la comisión de la conducta y el momento en que alcance firmeza la sentencia.

Como ya se estudió, únicamente es posible sancionar disciplinariamente aquellas conductas que lo han sido penalmente (sin vulnerar la prohibición de *bis in idem*, por tanto) en caso de que no haya identidad de sujeto, hecho y fundamento entre ambos tipos de sanciones ([STSI Madrid, de 18 de julio de 2016](#)), esto es, cuando la infracción penal no constituya delito especial propio de funcionarios¹⁰³².

Por otra parte, las faltas penales fueron suprimidas del Código Penal en virtud de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo¹⁰³³; desaparición que fue explicada en el preámbulo de esta norma, al aclarar que “*se suprimen las faltas que*

junio de 2021]. Recuperado de: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1859/145/A00002-00004.pdf>.

¹⁰³² Ver apartado X.1.2.

¹⁰³³ España. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en BOE de 31 de marzo de 2015, nº 77.

*históricamente se regulaban en el Libro III del Código Penal, si bien algunas de ellas se incorporan al Libro II del Código reguladas como delitos leves*¹⁰³⁴’.

La normativa disciplinaria, sin embargo, no fue modificada a raíz de la desaparición de las faltas penales, si bien la intención de legislador, explicada en el citado párrafo del preámbulo de la ley orgánica, fue el mantenimiento de ciertas faltas, generalmente bajo la calificación de delitos leves. Pese a que las consecuencias jurídicas de faltas y delitos leves no son las mismas¹⁰³⁵, las infracciones penales recogidas en el Libro II de Código Penal han de considerarse equivalentes, a estos efectos, a las antiguas faltas. Por supuesto, no cabe aplicar esta sanción a los policías que cometieran alguno de los comportamientos que fueron despenalizados con motivo de esta modificación, ni tampoco de haber cometido conductas que fueron faltas penales y fueron transformadas en delitos menos graves (que serían constitutivas, en su caso, de faltas disciplinarias de mayor gravedad).

Estos extremos, ligados al caso que nos ocupa, fueron explicados en detalle por la [STSJ Madrid, de 3 de diciembre de 2020](#):

“Efectivamente, constituye una obviedad decir que la Ley Orgánica 4/2010, de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía es anterior a la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de

¹⁰³⁴ Aunque ese mismo preámbulo no lo aclaraba, algunas faltas se agravaron al convertirse en delitos menos graves, como ocurrió con el hurto de uso de un vehículo cuyo valor no alcanzara los 400 euros (antiguo artículo 623.3 CP), transformado en el delito menos grave del actual art. 244.1 CP. Para más información, ver BOLDOVA PASAMAR, M. A. La desaparición de las faltas en el proyecto de reforma del código penal de 2013, en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* [en línea] nº 16 (2014). [Fecha de consulta 11 de mayo de 2021]. Recuperado de: <http://criminet.ugr.es/recpc/16/recpc16-12.pdf>.

¹⁰³⁵ Por ejemplo, la falta de lesiones (que fue constitutiva del art. 617.1) llevaba aparejada una pena de localización permanente de seis a doce días, o bien multa de uno a dos meses; mientras que el delito leve de lesiones (actual art. 147.2 CP) conlleva una pena de multa de uno a tres meses; y los delitos leves sí generan antecedentes penales (art. 136.1.a CP).

noviembre, del Código Penal, por la cual, como es de sobra sabido, se suprimieron las faltas que históricamente se regulaban en el Libro III del Código Penal. Algunos de los ilícitos penales quedaron despenalizados y otros pasaron a ser delitos leves, como ocurrió con la falta cuando la lesión requiera objetivamente para su sanidad solo una primera asistencia facultativa, sin tratamiento médico o quirúrgico, al ser la pena asignada la de multa de uno a tres meses (art. 13, 33.4 y 147 del Código Penal). Con la desaparición de las faltas todos los ilícitos penales tienen la naturaleza de delito, ahora bien, distinguiéndose, según que la pena con la que son castigados sea grave, menos grave o leve (artículo 13 del Código Penal). Al no haber sido modificada la LORDPN, anterior, no importa repetirlo, a la reforma penal, para hacerla coherente con la nueva clasificación de los ilícitos penales, se hace precisa su interpretación, de manera que puede ser leída en el sentido de que cuando sus artículos 8.y) y 9.m) hacen mención a haber sido condenado en virtud de sentencia firme por falta dolosa ha de entenderse hecha la referencia a los delitos leves, en que se han transfigurado algunos ilícitos penales de menor gravedad. Así las cosas, la conducta del recurrente no puede ser tipificada con arreglo al artículo 8.y) LORDPN, sino como constitutiva de la definida en artículo 9.m), de haber sido condenado en virtud de sentencia firme por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida cause daño... a los Administrados y considerarla como una falta leve. Los hechos probados que declara la sentencia penal aparte de constituir la falta de lesiones, causan daño a tercero, y la Sala entiende que la suspensión de funciones es la sanción más adecuada, debiéndose imponer en su grado máximo (4 días) de conformidad con el artículo 12 de la LORDPN, esencialmente por la intencionalidad puesta de manifiesto al haber realizado los hechos libre y voluntariamente, reconociendo el recurrente que causó las lesiones por las que fue condenado, y sin olvidar que el comportamiento de todo policía, esté o no de servicio, no debe dar lugar a una imagen que desacredite al Cuerpo Nacional de Policía, ni menos dañar el principio de confianza de la comunidad en su policía”.

Por último, debe recordarse que los hechos declarados probados en la sentencia penal firme vinculan a la Administración¹⁰³⁶.

¹⁰³⁶ Ver apartado XII.6.2.

- Aquellas acciones u omisiones tipificadas como faltas graves que, de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 12, merezcan la calificación de leves (9.n)

Esta infracción se incorporó a esta norma disciplinaria mediante la disposición adicional segunda de la LORPPN. Constituye una infracción particularmente problemática, ya que una falta calificada inicialmente como grave (con un plazo de dos años de prescripción de la infracción y sujeta a un procedimiento que tiene un plazo inicial para resolverse de seis meses), acaba teniendo una consecuencia jurídica propia de una falta leve (con una prescripción de la sanción de un mes y un procedimiento con un plazo inicial para resolverse de tres meses), en virtud del principio de proporcionalidad.

Estos extremos han sido abordados por diversas resoluciones judiciales, como la [STSI Madrid, de 2 de febrero de 2012](#), que afirmó que “*al haberse incoado y seguido el procedimiento por falta grave, aunque finalmente se considerara como leve, el plazo de prescripción a aplicar no es el de un mes de las faltas leves sino el de dos años de las faltas graves*”; criterio seguido posteriormente por la [STSI Madrid, de 30 de marzo de 2020](#), al afirmar que:

“Carece de toda trascendencia que dentro del procedimiento 108/17 por infracción grave o muy grave, se haya sancionado al recurrente por una infracción leve prevista en el art. 9,n), de la L.O. 4/10 «Aquellas acciones u omisiones tipificadas como faltas graves que, de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 12, merezcan la calificación de leves», ya que el procedimiento se tramitó y resolvió por la falta grave tipificada en el art. 8,x) de la citada LO, «La infracción de deberes u obligaciones legales inherentes al cargo o a la función policial, cuando se produzcan de forma grave y manifiesta», y si se sancionó como infracción leve no fue porque la conducta se conceptuara como falta leve sino por aplicación de la atenuante establecida en el art. 12 de la citada L.O.; es decir, a) atendiendo a la intencionalidad y f), atendiendo al grado de afectación a los principios de disciplina, jerarquía y subordinación”.

Por tanto, y como resulta lógico, esta infracción disciplinaria únicamente resulta en la imposición de una sanción de las previstas para las faltas leves, sin afectar a otras circunstancias como a los plazos para resolver el procedimiento, o a

la prescripción de la infracción o de la sanción, que siempre serán correspondientes a una falta grave.

Tampoco es posible su imposición de forma independiente, sino relacionada con la falta grave, que será la que se adecúe a la conducta perseguida en el expediente disciplinario. De no hacerse de esta manera, se produciría una vulneración del principio de tipicidad.

Como ya se comentó¹⁰³⁷, los criterios de graduación de las sanciones son el instrumento a utilizar para ajustar la sanción a la gravedad de la conducta cometida. La creación de un nuevo tipo genérico que en nada delimita nuevos comportamientos, con el fin de atenuar ciertas sanciones, supone una burla de los principios de tipicidad y proporcionalidad, y debería haberse sustituido por la posibilidad de imponer sanciones de menor gravedad de las previstas para cada falta, en casos de concurrencia de diversos criterios de proporcionalidad que atenúen en desvalor de la acción.

XIV.1.2.- Faltas graves

Estas infracciones están recogidas en el art. 8 de la ley orgánica. Su número es realmente elevado, ascendiendo a treinta.

- La grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos, en el ejercicio de sus funciones o cuando cause descrédito notorio a la Institución Policial (8.a)

Esta falta consiste en una forma agravada de la ya estudiada en el art. 9.b, si bien en este caso el tipo exige gravedad en la incorrección y que la conducta se cometa, alternativamente, o en el ejercicio de las funciones o cuando cause un descrédito notable al Cuerpo Nacional de Policía. Dado que el CNP se encuentra regido por los principios de jerarquía y subordinación, la comisión de esta infracción comporta una particular gravedad.

Como afirma Marina Jalvo (2015), *“el elemento subjetivo de la falta analizada, difícilmente escindible del resto de las circunstancias aludidas, se concreta en la voluntad o intencionalidad de faltar a la consideración y respeto debidos a sus superiores,*

¹⁰³⁷ Ver apartado IX.1.

*compañeros y subordinados*¹⁰³⁸”, relación a la que se deben añadir los ciudadanos, que también resultan protegidos por el tipo.

En ese sentido indica la [STSJ Cantabria \(Santander\), de 4 de enero de 2013](#), “se trata, por tanto, de la infracción de una pauta de conducta debida tanto por razón de la función como por la de dignidad del Cuerpo al que pertenece, un comportamiento debido frente a todos, más o menos reprochable según su gravedad, que tiene su fundamento y correspondencia en la confianza ciudadana, y el respeto y dignidad de la autoridad que ostentan y representan”.

Efectivamente, y como afirmaron Sampol Pucurull, M., Sáenz de Santamaría Gómez-Mampaso y Grangel Vicente, I. (2013):

“Debe destacarse que el tipo parece diferenciar dos situaciones: en el caso en que la desconsideración sea en el ejercicio de funciones y el caso en que se produzca un descrédito notorio para la institución. La construcción del tipo parece que la última referencia pretende tipificar acciones realizadas fuera de la prestación del servicio. Esta interpretación parece la más plausible con la literalidad del precepto y, además, solucionaría alguna de las dudas interpretativas que se plantearon ante los tribunales nacionales en relación con un tipo que ahora ha desaparecido¹⁰³⁹ y que se refería a los atentados contra la dignidad de la Administración¹⁰⁴⁰”.

La referencia a superiores, compañeros o subordinados parece hecha a policías nacionales, con independencia de que ostenten la misma categoría profesional u otra diferente. De esta manera, “compañeros” serían los funcionarios del CNP que no fuesen ni superiores ni subordinados. El Ministro del Interior, al tener atribuido el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se encuentra dentro del ámbito de protección de esta infracción, como explica la [STSJ Madrid, de 16 de junio de 2020](#). Desde luego, no tendría sentido que fuese sancionable la incorrección hacia el superior jerárquico

¹⁰³⁸ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 166.

¹⁰³⁹ Por el art. 7.7 RRDCNP, sobre el cual se discutía si era posible su comisión encontrándose fuera de servicio. En este sentido, ver la [STSJ Madrid, de 7 de mayo de 2002](#).

¹⁰⁴⁰ SAMPOL PUCURULL, M., SÁENZ DE SANTAMARÍA GÓMEZ-MAMPASO, O. y GRANGEL VICENTE, I. *Función...* cit., pág. 1157.

inmediato y no hacia el máximo responsable de la organización policial. Por otra parte, el término grave ha sido definido por la Real Academia Española de la Lengua como “*de mucha entidad o importancia*¹⁰⁴¹”.

La [STSJ Madrid, de 30 de marzo de 2017](#), realiza un detallado estudio de esta infracción, afirmando que:

“De la dicción literal del precepto reseñado resulta, y como habremos de convenir, que el mismo ha de ponerse en relación, en cada caso concreto, con las específicas obligaciones y deberes que a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía impone la normativa por la que los mismos se rigen, en este caso el Reglamento Orgánico de Policía Gubernativa aprobado por Real Decreto 2038/1975, de 17 de Julio, así como la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpo de Seguridad. El meritado Reglamento, y en sus artículos 181, 184, 185 y 191 obliga a los miembros del Cuerpo antedicho al fiel desempeño de sus funciones, a colaborar lealmente con los jefes y compañeros, a cooperar al mejoramiento de los servicios, al respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, a observar en todo momento una conducta de máximo decoro y a mantener unas relaciones con superiores e inferiores jerárquicos respetuosas y cordiales. Por su parte el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, establece como principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y entre otros, el sujetarse, en su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación y el actuar con integridad y dignidad.

Es desde la conjunción de los preceptos descritos desde que ha de acometerse el análisis de la alegación que nos ocupa no sin antes destacar que, y como se denota de su propio tenor literal, para integrar el tipo por el que el hoy recurrente fue sancionado es preciso que la desconsideración que se pueda reprochar lo sea «grave» y tenga lugar en el ejercicio de sus funciones o, si ello no es así, cause descrédito notorio a la Institución Policial.

El tipo de referencia contempla, ciertamente, los dos conceptos jurídicos indeterminados descritos, utilización que, como ya dijimos, no supone la quiebra del principio de legalidad, siempre que la concreción del concepto sea razonablemente

¹⁰⁴¹ Real Academia Española de la Lengua [en línea, fecha de consulta 17 de mayo de 2021]. Recuperado de: <https://dle.rae.es/grave>.

factible en virtud de criterios técnicos o de experiencia que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada. Ello exige indagar respecto a su significación en el caso concreto ya que, como es sabido, un concepto jurídico indeterminado, en cuanto tal, únicamente admite una solución justa en cada caso concreto, habiendo de ser hallada la misma desde una actitud de equilibrio, ponderación y cautela. La prudencia y moderación es, en estos casos, más importante, si cabe, ya que la consecuencia de la interpretación a realizar puede concluir en la imposición de una sanción grave a un funcionario, es decir que comporta un reproche o desvalor importante frente a otras infracciones que se contemplan para los mismos en nuestro Ordenamiento jurídico, por lo que la fiscalización Jurisdiccional ha de valorar si el acto administrativo ha interpretado adecuadamente los referidos conceptos, inicialmente indefinidos en la formulación legal, pero que remiten a una única solución jurídica posible, y para cuya apreciación no es absolutamente libre la Administración en base a criterios de oportunidad, sino que debe actuar de manera reglada en función de los presupuestos fácticos determinantes”.

Por su parte, la [STSJ Madrid, de 11 de septiembre de 2013](#), ofrece algunos criterios para juzgar la posible gravedad de las conductas:

“La entidad de las expresiones proferidas, que conforman la conducta gravemente desconsiderada, no alcanzan el grado de intensidad necesario como para ser calificadas como graves, habida cuenta el contexto en que se proferieron y la nula incidencia que tuvieron, -al menos, nada consta, al respecto-, para la marcha del servicio y de las relaciones entre los profesionales. Si se observa con detalle, la conducta gravemente desconsiderada, tachada por la resolución recurrida como constitutiva de falta de respeto y abuso de superioridad, consiste en la manifestación de las expresiones que se proferieron durante el año 2010, tales como «aquí se hace lo que me sale a mí de los cojones; voy a hacer una limpieza que me voy a quedar solo; te voy a cesar del grupo automáticamente, etc.», no tienen ni siquiera un carácter ofensivo, porque ni siquiera se refieren a los demás compañeros o subordinados, sino que muestran un carácter, una exteriorización de conducta brusca y, si se quiere, grosera, pero no desconsiderada hacia ellos. De tales expresiones, las únicas que se refieren a los demás son «sois unos incultos; no tenéis ni puta idea; nunca dais la cara por mí», que tampoco tienen la gravedad que la resolución les ha dado; son

expresiones incorrectas, innecesarias en el trato con los demás, exceden de la buena educación, pero no son gravemente desconsideradas por constituir una falta grave de respeto y un abuso de superioridad. Que la relevancia de esta conducta fue muy escasa lo prueba el hecho de que en fechas posteriores el recurrente pidió disculpas y se dio por zanjado el asunto entre los afectados por aquella conducta”.

Que la infracción se cometa en el ejercicio de las funciones o cuando cause descrédito notorio a la Institución queda acreditado en caso de que los hechos se produzcan “en la vía pública y durante la realización de un servicio” ([STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 10 de diciembre de 2015](#)). Por otra parte, los insultos en el fragor de una discusión en la que todos los contendientes profieren expresiones similares, y en la que la condición policial no resulta relevante, no alcanza la gravedad necesaria para perfeccionar esta falta ([STSJ Navarra \(Pamplona\), de 27 de enero de 2016](#)).

En cuanto a la forma de ejecución de la conducta, la desconsideración es de mayor gravedad en caso de que se manifieste en medios de comunicación que amplifiquen su repercusión ([STSJ Madrid, de 31 de marzo de 2014](#)); y la difusión de las expresiones desconsideradas empleando una aplicación de mensajería instantánea resulta idónea para degradar la imagen de la persona que sufre la ofensa, como explica la [STSJ Madrid, de 20 de junio de 2017](#). Asimismo, la utilización de la jurisdicción penal a fin de denunciar situaciones propias del servicio policial “sin perjuicio del derecho, o incluso obligación de los demandantes, como funcionarios públicos, de denunciar los ilícitos penales que lleguen a su conocimiento, el ejercicio abusivo del mismo puede llegar a integrar la infracción disciplinaria de desconsideración. Y será abusivo el ejercicio de este derecho cuando se ejercite sin fundamento o empleando expresiones u opiniones peyorativas innecesarias” ([STSJ Madrid, de 17 de febrero de 2017](#)).

En este sentido, la [STSJ Madrid, de 30 de mayo de 2017](#), recuerda que “el ejercicio del derecho a la sindicación y a la acción sindical por los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía tiene entre sus límites el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así como el crédito y prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y de los propios funcionarios”, no amparando este derecho, ni la libertad de expresión ([STSJ Madrid, de 9 de junio de 2020](#)), la desconsideración que persigue esta falta.

- La desobediencia a los superiores jerárquicos o los responsables del servicio con motivo de las órdenes o instrucciones legítimas dadas por aquéllos, salvo que constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico (8.b)

Esta infracción busca asegurar la correcta prestación del servicio, de manera que las órdenes emitidas por sus responsables hayan de ser obedecidas. Es una expresión más del principio de jerarquía y subordinación, reflejado en los artículos 5.1.d de la LOFFCCS y 2.3 LORPPN: *“la atribución, ordenación y desempeño de funciones y responsabilidades se basan en el principio de jerarquía”*. Con el fin de diferenciar esta falta de la muy grave del art. 7.e, la conducta no será expresiva de una desobediencia abierta, sino renuente¹⁰⁴².

El hecho de que se incluya no sólo la desobediencia a superiores jerárquicos, sino también a los responsables del servicio, se debe a que en un único operativo puede confluir personal de distintas especialidades, de tal manera que la persona que lo organice no tiene porqué ser superior jerárquica de todo el personal que trabaje en él, aunque ésta sería la situación más deseable.

Por otra parte, también el mencionado art. 5.1.d LOFFCCS establece el límite mencionado a la obediencia de órdenes: *“en ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes”*.

La importancia de los servicios policiales hace que el régimen de descansos en la jornada de trabajo no pueda imponerse a su eficacia ([STSJ Canarias \(Santa Cruz de Tenerife\), de 13 de julio de 2015](#)). Tampoco puede pretenderse que la orden se imparta personalmente en todo caso, sino que son válidos otros medios, incluso mediante intermediarios ([STSJ Madrid, de 22 de octubre de 2015](#)).

En el indeseable caso de que se produzca una incongruencia entre dos órdenes que, en alguna forma, sean mutuamente excluyentes, han de analizarse éstas, teniendo en cuenta el grado jerárquico de las personas que las han impartido y la posibilidad de cumplir con ambas a un tiempo ([STSJ Madrid, de 19 de febrero de 2018](#)).

¹⁰⁴² MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 160.

- La omisión de la obligación de dar cuenta a la superioridad con la debida diligencia de todo asunto que por su entidad requiera su conocimiento o decisión urgente (8.c)

A fin de que se perfeccione esta infracción, y como el articulado reseña, es necesaria *“la existencia de una concreta y específica obligación de dar cuenta a la superioridad”* de dicho asunto ([STSJ Madrid, de 14 de mayo de 2014](#)), y no una genérica, respecto de cuestiones cuyo conocimiento fuese común.

- La falta de presentación o puesta a disposición inmediata de la dependencia donde estuviera destinado, o en la más próxima, en los casos de declaración de los estados de excepción o sitio o, cuando así se disponga, en caso de alteración grave de la seguridad ciudadana; o, en los casos de declaración del estado de alarma, la no presentación cuando sean emplazados para ello, de acuerdo con lo dispuesto por la autoridad competente (8.d)

La disposición adicional segunda de la LORPPN añadió la referencia a los casos en que se declare el estado de alarma.

La Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio¹⁰⁴³, hace dos referencias en su articulado a las consecuencias disciplinarias de ciertas conductas: en su art. 10.2: *“si estos actos (por el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente durante el estado de alarma) fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario”* y en art. 29 que señala que, en caso de estado de excepción:

“Si algún funcionario o personal al servicio de una Administración pública o entidad o instituto de carácter público u oficial favoreciese con su conducta la actuación de los elementos perturbadores del orden, la Autoridad gubernativa podrá suspenderlo en el ejercicio de su cargo, pasando el tanto de culpa al Juez competente y notificándolo al superior jerárquico a los efectos del oportuno expediente disciplinario”.

¹⁰⁴³ España. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, en BOE de 5 de junio de 1981, nº 134.

Sin embargo, ninguna de estas dos disposiciones es subsumible en este tipo en concreto, que se refiere únicamente a tres conductas diferenciadas: en caso de estado de excepción o sitio, no personarse de inmediato o en la unidad en la que se esté destinado o en la más próxima; en caso de estado de alarma no personarse únicamente si es así requerido por la autoridad competente; y en caso de alteraciones graves en la seguridad ciudadana, no personarse cuando así se disponga. En este último caso no es necesario que la incorporación se efectúe por orden de autoridad alguna, bastando las de los superiores jerárquicos.

Obviamente, el fin de esta infracción es asegurar una rápida movilización de todos los efectivos policiales disponibles en estos supuestos excepcionales.

- La tercera falta injustificada de asistencia al servicio en un período de tres meses cuando las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción firme por falta leve (8.e)

Esta infracción, como se mencionó en el apartado X.1.3, no vulnera la prohibición de *bis in idem*, ya que la última falta injustificada al servicio no se sanciona en dos ocasiones.

Uno de los requisitos objetivos, por tanto, es que a lo largo de los tres meses anteriores se haya sancionado al inculcado, en dos ocasiones, por sendas faltas leves de las previstas en el art. 9.c. Dado que el procedimiento por falta leve ha de resolverse en un periodo de tres meses, el instructor del procedimiento deberá realizar un seguimiento del resultado de los dos previos, a fin de constatar que culminen, efectivamente, en una sanción.

Otra cuestión a tener en cuenta es que esas sanciones hayan alcanzado firmeza, como también se señaló en el apartado XI.3, circunstancia diferente a que sean ejecutivas.

La última cuestión a tener en cuenta es que no podrán tenerse en cuenta las dos faltas leves ya sancionadas entre los criterios con los cuales graduar la sanción, al ser elementos propios del tipo. Sí que se podrán utilizar a estos efectos otras faltas graves como ésta, sin embargo.

En cualquier caso, no parece una redacción afortunada para esta infracción, que podía haberse simplificado, sin crear indefensión alguna a los expedientados, y sin necesidad de la imposición de las sanciones previas por la comisión de faltas leves.

- No prestar servicio, alegando supuesta enfermedad (8.f)

Esta infracción supone una agravación de la anterior, basándose en el desvalor que supone simular una dolencia médica. Por tanto, basta con que se perfeccione en una única ocasión, y la reiteración en el tiempo puede constituir faltas independientes o continuadas.

Dado que resulta suficiente que la enfermedad sea fingida, parece que no es preciso parte médico alguno que pudiera justificar la dolencia, sino el mero alegato de malestar, colocándose en una situación en que no quepa prestar servicio.

La [STS de 29 de noviembre de 2016](#) (sala de lo militar) afirmó, respecto de la falta equivalente del régimen disciplinario de la Guardia Civil que: *“la conducta típica consiste en la elusión de la prestación del servicio mediante el amparo de enfermedad supuesta, lo que equivale a fingir una enfermedad a fin de eludir la prestación del servicio en general, es decir, el conjunto de deberes y obligaciones que conforman la actividad profesional”*, no siendo preciso que se evite la prestación concreta de ciertas actividades indeseadas.

- La falta de rendimiento reiterada que ocasione un perjuicio a los ciudadanos, a las entidades con personalidad jurídica o a la eficacia de los servicios (8.g)

Dado que el tipo no concreta en cuántas ocasiones debe cometerse la falta de rendimiento, bastará que se aprecie en más de una ocasión. Por otra parte, ha de resultar acreditada esa dejadez, que en caso de haber afectado la eficacia del servicio, impediría la apreciación del criterio de graduación de las sanciones descrito en el art. 12.e LORDCNP: *“la perturbación en el normal funcionamiento de la Administración o de los servicios que le estén encomendados”*.

Aunque Marina Jalvo (2015) estima que *“la determinación de la falta de rendimiento exige una comparación con otros rendimientos¹⁰⁴⁴”*, lo cierto es que dicha prueba puede ser dificultosa de obtener, ya que las particularidades de cada puesto de trabajo deberán ponerse en relación con la Unidad policial en que se preste servicio y con las circunstancias del momento.

- El abuso de atribuciones cuando no constituya infracción muy grave (8.h)

¹⁰⁴⁴ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 170.

Esta infracción debe diferenciarse de la prevista como muy grave en el art. 7.c: “*el abuso de atribuciones que cause grave daño a los ciudadanos, a los subordinados, a la Administración o a las entidades con personalidad jurídica*”. Por tanto, se cometerá la falta grave cuando no se cause grave daño a esos sujetos pasivos; tratándose de una infracción de mera actividad.

La Real Academia de la Lengua Española ha definido atribución como “*cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen*¹⁰⁴⁵”, de manera que su abuso es el exceso en el ejercicio de las facultades otorgadas por la condición policial, de manera que causen el grave daño reseñado. Por su misma configuración, esta falta ha de cometerse de forma dolosa.

Esta infracción se perfecciona cuando se hace valer la condición de policía del inculpado con el fin de impedir la correcta intervención de otros actuantes, sin llegar a lograr su objetivo ([SSTSJ Madrid, de 12 de mayo de 2014](#) y [de 8 de junio de 2017](#)).

- La emisión de informes sobre asuntos de servicio que, sin faltar abiertamente a la verdad, la desnaturalicen, valiéndose de términos ambiguos, confusos o tendenciosos, o la alteren mediante inexactitudes, cuando se cause perjuicio a la Administración o a los ciudadanos, siempre que el hecho no constituya delito o falta muy grave (8.i)

Con el fin de que se perfeccione esta falta disciplinaria han de darse simultáneamente dos elementos: la emisión de informes cuyo contenido, sin faltar a la verdad, haya sido desnaturalizado; así como el perjuicio a la Administración o a los ciudadanos. Por tanto, se trata de una infracción de resultado, de manera que la emisión de informes que, por algún motivo, no lleguen a causar perjuicio alguno, será atípica.

Tampoco se debe entender que toda inexactitud o uso de términos confusos en asuntos relacionados con el servicio pueda ser constitutiva de esta infracción, como aprecia la [STSJ Madrid, de 26 de febrero de 2016](#), que no estimó que la declaración prestada en un juicio oral pueda perfeccionar esta falta:

¹⁰⁴⁵ Real Academia Española de la Lengua [en línea, fecha de consulta 26 de mayo de 2021]. Recuperado de: <https://dle.rae.es/atribuci%C3%B3n>.

“El hoy recurrente no emitió «informe» alguno, sino que se limitó a declarar los hechos en calidad de testigo, declarando lo que había presenciado, y si bien, en la sentencia penal, al valorar dicho testimonio, se exponen las dudas del Juzgador desde el ámbito puramente de valoración de dicha prueba, ello no implica que, objetivamente, en efecto, el hoy recurrente haya alterado la verdad, que, en otro caso, podría suponerle una responsabilidad penal por «falso testimonio», lo que no ha acontecido en momento alguno. Tampoco se aprecia que la conducta del hoy recurrente haya ocasionado perjuicio alguno a la Administración”.

- La intervención en un procedimiento administrativo cuando concurra alguna de las causas legales de abstención (8.j)

Las causas legales de abstención se encuentran recogidas en el art. 23 LRJSP, y fueron estudiadas en el apartado XII.4.1, si bien en relación con las personas encargadas de la instrucción de los procedimientos disciplinarios.

Dado que en estos supuestos existe la posibilidad de recusación, en caso de que el interviniente en el procedimiento administrativo no se haya abstenido inicialmente, ha de entenderse que la conducta únicamente se perfeccionará si persiste en su participación en el procedimiento, al informar a su superior de la inexistencia de la causa alegada; motivo por el cual esta falta disciplinaria únicamente puede cometerse mediando dolo¹⁰⁴⁶. Así se desprende de la [STMC de 9 de mayo de 2018](#), respecto de la infracción equivalente del régimen disciplinario de la Guardia Civil, en un caso en el que el expedientado,

“Como figura de modo expreso en el encabezamiento del documento en cuestión, y agente de la autoridad por tanto a estos efectos de expedición de certificados, oculta de manera consciente y deliberada la circunstancia de ser él mismo la pareja conviviente de la mujer cuya residencia acredita, cuando por este vínculo de parentesco por analogía debió abstenerse de toda intervención personal en el procedimiento administrativo de empadronamiento, poniéndolo en conocimiento de su superior a fin de que resolviera lo procedente, como le exigen las normas reguladoras del

¹⁰⁴⁶ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 358. Sin embargo, la misma autora, en su obra *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 167, considera que no es necesaria la recusación, bastando la concurrencia de alguna de las causas de abstención.

procedimiento administrativo general y, concretamente, el artículo 23, apartado 2, letra b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

- No ir provisto en los actos de servicio del uniforme reglamentario, cuando su uso sea preceptivo, de los distintivos de la categoría o cargo, del arma reglamentaria o de los medios de protección o acción que se determinen, siempre que no medie autorización en contrario (8.k)

Este precepto persigue una serie de conductas, que pueden ser divididas en dos bloques según sea el bien jurídico protegido.

Por una parte, la no utilización del uniforme reglamentario o de los distintivos de la categoría o del cargo, buscan proteger el principio de jerarquía y subordinación que inspira al Cuerpo Nacional de Policía (arts. 5.1.d LOFFCCS y 2.1 y 2.3 LORPPN), de manera que sea posible identificar tanto a los funcionarios que prestan servicio como a los responsables de los operativos. Por la otra, no ir provisto del arma reglamentaria, o de los medios de protección o acción pertinentes busca asegurar la correcta prestación del servicio.

En todo caso, puede ser dispensado el porte de todos estos efectos, incluso los distintivos de la categoría o el cargo.

Como ya se apreció al estudiar la falta leve prevista en el art. 9.h, la norma que establece qué unidades deben utilizar la uniformidad reglamentaria es el Real Decreto 1484/1987, aún vigente pese al tiempo transcurrido desde su entrada en vigor.

Se ha considerado que el equipo de comunicaciones se encuentra incluido entre los efectos que han de portarse durante el servicio ([STSJ Galicia \(Coruña\), de 10 de julio de 2013](#)).

- Exhibir armas sin causa justificada, así como utilizarlas en acto de servicio o fuera de él infringiendo las normas que regulan su empleo (8.l)

Esta infracción se compone de dos conductas diferenciadas; exhibir armas sin causa que lo justifique, o bien utilizarlas infringiendo la normativa que regula su empleo, sin importar si este uso se realiza durante la prestación del servicio o no. Por tanto, busca asegurar la correcta manipulación de las armas de fuego, y los evidentes daños que éstas pueden causar, así como el prestigio y la dignidad corporativas.

El art. 5.2.d LOFFCCS señala que *“solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior”* (por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad).

En este sentido, la [STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 21 de octubre de 2020](#), valora que se cometió esta falta disciplinaria en un caso en que se *“procedió a realizar un disparo en vacío con una escopeta «franchi», arma ésta que compone el material de dotación de dicho servicio, sin comprobar que quedaba un cartucho en el interior de la recámara, produciéndose un disparo que impactó en el techo de la citada garita”*.

- Dar lugar al extravío, pérdida o sustracción por negligencia inexcusable de los distintivos de identificación o del arma reglamentaria (8.m)

Esta infracción se fundamenta en la exigencia personal de cuidado de un material sensible como son los distintivos de identificación (carné profesional y placa emblema, según la Orden INT/761/2007) o el arma reglamentaria.

Esta falta puede cometerse únicamente mediando imprudencia grave. En caso de que culpa tuviera carácter leve, la infracción cometida sería la descrita en el art. 9.e.

- Asistir de uniforme a cualquier manifestación o reunión pública, salvo que se trate de actos de servicio, o actos oficiales en los que la asistencia de uniforme esté indicada o haya sido autorizada (8.n)

Esta infracción busca asegurar la neutralidad política e imparcialidad del CNP, cuya imagen podría verse deteriorada por la actuación de alguno de sus integrantes al asistir uniformados a manifestaciones o reuniones públicas. A efectos de esta infracción, resulta intrascendente que la asistencia se haya realizado de servicio o fuera de él. Por otra parte, parece imposible la comisión imprudente de esta falta disciplinaria.

Ya el TREBEP señala, en su art. 52 que los empleados públicos *“deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad...”*. En el ámbito policial, por otra parte, la LOFFCCS, el art. 5.1.b establece como principio básico de actuación *“actuar, en el cumplimiento*

de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión”, y el 9.b LORPPN dispone como uno de los deberes de los policías nacionales “ejercer sus tareas, funciones o cargos con lealtad e imparcialidad, sirviendo con objetividad los intereses generales”.

- Causar, por negligencia inexcusable, daños graves en la conservación de los locales, del material o de los demás elementos relacionados con el servicio o dar lugar al extravío, la pérdida o la sustracción de estos (8.ñ)

A diferencia de la infracción leve prevista en el art. 9.d, esta falta únicamente puede perfeccionarse mediando culpa grave, como recuerda la [STSJ Madrid, de 15 de diciembre de 2017](#):

“El artículo 8.ñ) de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de Mayo, de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, de que se viene haciendo mención, tipifica, como infracción grave, el «causar por negligencia inexcusable, daños graves en la conservación de locales, del material o de los demás elementos relacionados con el servicio, o dar lugar al extravío, pérdida o sustracción de éstos», definición de la que resulta, obvio parece el siquiera reseñarlo, que uno de los elementos imprescindibles para integrar el comportamiento típico es el de la existencia de una negligencia inexcusable en el comportamiento del sujeto. Este elemento subjetivo, y en un ejercicio de acercamiento a su configuración, está ya integrado o sería identificable con aquellos comportamientos en los que sea de observar una omisión absoluta del deber objetivo de cuidado, en definitiva, de una conducta seguida del olvido de las más elementales normas que dicta la prudencia, normas de prudencia que habrá que valorarlas en función de las circunstancias de lugar y tiempo para, en función de estos parámetros, poder determinar si estamos en presencia de aquella negligencia inexcusable”.

Por otra parte, su redacción incluye tanto conductas que redunden en daños en elementos materiales relacionados con el servicio como aquéllas que puedan ocasionar su sustracción o extravío. En caso de que los daños excedieran de mil euros, la conducta podría ser constitutiva de un delito previsto en el art. 265 CP.

Queda incluido dentro del ámbito de protección de esta falta un dossier documental relativo a una investigación ([STSJ Madrid, de 9 de mayo de 2014](#)).

- Impedir, limitar u obstaculizar a los subordinados el ejercicio de los derechos que tengan reconocidos, siempre que no constituya falta muy grave (8.o)

Este tipo constituye una norma sancionadora en blanco, que ha de ser complementada por la normativa en la que se prevean los derechos cuyo ejercicio haya sido impedido, limitado u obstaculizado.

En caso de que la obstaculización haya sido grave, y los derechos hayan sido los de ejercicio de libertades públicas (entre las cuales se encuentran los derechos sindicales), se estaría en presencia de la falta muy grave prevista en el art. 7.o.

Los derechos de los que disfrutaban los policías nacionales se encuentran dispersos a lo largo de toda la normativa estatutaria, según la materia a la que se refieran. Particularmente, la LORPPN señala en su art. 7 los derechos de ejercicio individual y en el 8 los de ejercicio colectivo, aunque no existe afán de exhaustividad en estas disposiciones.

Como ya se comentó en el apartado V.3.5, el proyecto de Ley Orgánica de derechos y deberes de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (que no superó su trámite parlamentario) disponía de un listado de derechos más extenso, aunque tampoco lograba abarcar todos los existentes.

- Embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas fuera del servicio, cuando tales circunstancias tengan carácter habitual o afecten a la imagen de la Policía Nacional. Se entenderá que existe habitualidad cuando estuvieren acreditados tres o más episodios de embriaguez o consumo de las sustancias referidas en un periodo de un año (8.p)

Es posible perfeccionar esta infracción en caso de que el consumo afecte a la imagen del CNP o cuando se efectúe de forma habitual; pero en todo caso deberá llevarse a cabo en momentos en que no se tenga nombrado servicio. En caso de que el consumo se efectuara durante el servicio, la falta disciplinaria cometida sería la muy grave descrita en el art. 7.1. Valriberas Sanz (1999) razona la necesidad de esta falta en que *“los juicios de valor sobre la policía como Institución se hacen teniendo en cuenta las actuaciones individuales de sus miembros, de tal forma que el profesional de la policía está obligado en su conducta privada a comportarse con dignidad y ser un profesional responsable¹⁰⁴⁷”*.

¹⁰⁴⁷ VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 635.

Se ha pronunciado respecto a los efectos de la habitualidad del consumo en la prestación del servicio la [STS de 26 de septiembre de 1996](#), al afirmar que *“ésta puede mermar las facultades del funcionario, comprometidas en su delicada función, por la dependencia que genera la habitualidad, al tiempo que puede afectar a la imagen pública del funcionario, restándole eficacia en la persecución de conductas ilícitas relacionadas con su vicio”*.

Resulta dificultoso probar la habitualidad en el procedimiento, dado que estas sustancias van desapareciendo del organismo a lo largo de un periodo de tiempo después de su absorción. Por ese motivo resulta necesario que los informes periciales que analicen su presencia puedan aportar *“datos o efectuar consideraciones suficientemente fiables, precisas y objetivas que sustenten la habitualidad en el consumo que se predica”* ([SSTSJ Madrid, de 22 de julio de 2016](#) y [de 23 de diciembre de 2016](#)); con el fin de evitar casos en que *“el informe habla sólo de un mes anterior y ello por si, no prueba la habitualidad, máxime cuando en todas las muestras de orina tomadas el resultado siempre era negativo y en segundo lugar porque la propia norma establece una presunción de habitualidad - tres o más episodios de consumo -, y ello no se cumple en el caso enjuiciado”* ([STSJ Madrid, de 9 de diciembre de 2020](#)).

La [STC 24/1992, de 14 de febrero](#) confirmó, sin embargo, que la prueba de alcoholemia no es condición *sine qua non* para apreciar el estado de ebriedad, en este caso con motivo del delito descrito en el art. 340 bis.a CP, ya que *“la prueba de impregnación alcohólica constituye el medio más idóneo para acreditar una determinada concentración de alcohol en la sangre del conductor de un vehículo, que puede dar lugar, tras ser valorada conjuntamente con otras pruebas, a la condena del mismo, pero ni es la única prueba que puede producir esta condena ni es una prueba imprescindible para su existencia”*.

Ya en el ámbito disciplinario, la [STSJ Andalucía \(Sevilla\), de 8 de febrero de 2018](#) también recalcó que en casos de embriaguez *“la meritada situación no exige la necesaria comprobación científica y exacta del grado de intoxicación etílica presentado, como puede requerirse en otros distintos (el de la circulación de vehículos a motor, por ejemplo), para los que, precisamente, se contempla la obligatoria realización de pruebas dirigidas a ese fin”*, siendo suficientes indicios como apreciar:

“«...Claros síntomas...» de encontrarse bajo la influencia de bebidas alcohólicas, lo que fue comprobado respecto de uno de ellos en el test a que voluntariamente se

sometió (folio 25 del expediente). De igual forma, el Coordinador de Servicios de la Comisaría de los actores los observó «...altamente intoxicados por la ingestión de bebidas alcohólicas...» (...), con «...signos evidentes de haber consumido alcohol...» (...). Respecto del Sr. Juan Carlos, esa situación fue igualmente comprobada por los funcionarios que prestaban servicios el Centro Penitenciario (...) y por el empleado de Seguridad que se encontraba también allí (...), y ello por referencias a circunstancias que lo evidenciaban, como que «...sobre todo se le notaba a la hora de andar, con poca estabilidad...», que «...iba bastante cargado...» y «...andando de un lado a otro de forma inestable, balbuceando...». Todos ellos observaron también que el Sr. Juan Carlos llevaba un botellín de cerveza”.

Resulta afectada la imagen del CNP en caso de que el inculpado se haya identificado como policía a lo largo del episodio de embriaguez, como recalca la [STSJ Madrid, de 22 de julio de 2015](#):

“Cuando los porteros de este local le negaban la entrada debido a que portaba en una mano una botella de cerveza, haciéndole saber que no podía entrar con bebidas de otro establecimiento y que además se encontraba embriagado; el hoy actor se identificó a los referidos porteros como Policía Nacional y sacó su placa emblema y se la puso en la cara a uno de ellos, mostrándola en varias ocasiones, diciendo que no iba a dejar pasar al local a nadie, al tiempo que les insultaba”.

Asimismo resulta afectada en caso de que el consumo se trate de un comportamiento privado, pero trascienda posteriormente la condición policial del expedientado, como aprecia la [STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 20 de marzo de 2019](#):

“Estos hechos sí tuvieron proyección externa en el momento en que los testigos mencionados declararon dicha actuación en el seno de un procedimiento judicial para la persecución de otro posible delito (cohecho). Por tanto, lo que sería un comportamiento privado -consumo en propio domicilio- al realizarse en presencia de terceros y revelar tales terceros estos hechos en un proceso penal, se alcanza así la trascendencia externa que obviamente afecta la imagen de la Policía”.

- La tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, excepto que esa tenencia se derive de actuaciones propias del servicio (8.q)

Esta infracción no implica la necesidad del consumo de las drogas, sino únicamente su posesión. Como la función policial puede acarrear el contacto habitual con este tipo de sustancias, se ha previsto que se perfeccione únicamente en caso de que la tenencia no guarde relación con el servicio.

Por otra parte, la conducta se puede perfeccionar también en la esfera privada de la vida de los policías, ya que éstos deben *“ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y actuar con integridad y dignidad (art. 5.1 a) y c) de la LO 2/1986 de 13 de marzo) , y ello no solo en sus actuaciones profesionales sino también en los actos de su vida en sociedad, no resultando los hechos reprochados para nada compatibles con la imagen de dignidad, prestigio, rigor y seriedad que un miembro del Cuerpo Nacional de Policía debe ofrecer ante la sociedad, los ciudadanos y, también, ante los miembros de otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado”*, como señaló la [STSJ Madrid, de 12 de diciembre de 2016](#).

Se ha apreciado su concurrencia en resoluciones judiciales como las [SSTSJ Madrid, de 20 de marzo de 2014](#) y [de 24 de enero de 2017](#)).

- Solicitar y obtener cambios de destino mediando cualquier recompensa, ánimo de lucro o falseando las condiciones que los regulan (8.r)

Hay varias formas en que los policías en activo pueden obtener un cambio de destino, en todo caso ocupando un nuevo puesto de trabajo, como señala el art. 46.1 LORPPN, *“los Policías Nacionales serán adscritos a un puesto de trabajo de su escala y categoría o subgrupo de clasificación, de los contemplados en el catálogo de puestos de trabajo¹⁰⁴⁸”*.

Los puestos de trabajo se pueden ocupar por varios procedimientos, como son el concurso general de méritos, el concurso específico de méritos o la libre designación (art. 47.1 LORPPN) y las reglas para su provisión se encuentran en el art. 48 de la misma ley orgánica y en el Real Decreto 997/1989¹⁰⁴⁹. También existen

¹⁰⁴⁸ La relación de puestos de trabajo ha sido definida como *“el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas”*. VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 391.

¹⁰⁴⁹ España. Real Decreto 997/1989, de 28 de julio por el que se aprueba el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo de la Dirección General de la Policía, en *BOE* de 4 de agosto de 1989, nº 185, págs. 25083-25085.

otros supuestos excepcionales, como la adscripción con carácter provisional en comisión de servicios, el traslado de policías nacionales víctimas de violencia de género¹⁰⁵⁰, por motivos de salud o por ser víctima del terrorismo, encuentran acomodo en el art. 49 LORPPN.

La conducta perseguida por esta falta es dolosa, al requerir que la petición u obtención de recompensa, ánimo de lucro o falseamiento de las condiciones de obtención del nuevo puesto de trabajo. Por otra parte, no basta con solicitar el cambio de destino, sino que ha de lograrse su adjudicación.

- Emplear, o autorizar la utilización para usos no relacionados con el servicio o con ocasión de este, o sin que medie causa justificada, de medios o recursos inherentes a la función policial (8.s)

La Real Academia Española de la Lengua ha definido utilizar como “*hacer que algo sirva para un fin*¹⁰⁵¹”, y ese uso debe encontrarse desvinculado del servicio. También resulta posible que el inculpado no haya utilizado personalmente esos medios, sino que, encontrándose bajo su responsabilidad, haya autorizado a otras personas a emplearlos.

No existe una descripción concreta de qué medios o recursos inherentes a la función policial hayan de ser distraídos a otros usos con el fin de perfeccionar esta falta disciplinaria. Sin embargo, la [SAN de 18 de noviembre de 2015](#) entendió su concurrencia en un caso en que: “*le prestó su uniforme reglamentario, incluidas divisas, defensa y funda del arma reglamentaria a José Carlos [...] desde el 6 al 28 de noviembre de 2012, sin causa justificada ni relacionada con el servicio o con ocasión de éste*”.

- Las infracciones a lo dispuesto en la legislación sobre utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, no constitutivas de falta muy grave (8.t)

¹⁰⁵⁰ España. Resolución de 25 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se establece el procedimiento de movilidad de las empleadas públicas víctimas de violencia de género, en *BOE* de 10 de diciembre de 2015, nº 295, págs. 116699-116705.

¹⁰⁵¹ Real Academia Española de la Lengua [en línea, fecha de consulta 22 de mayo de 2021]. Recuperado de: <https://dle.rae.es/utilizar?m=form>.

Esta falta remite a la Ley Orgánica 4/1997¹⁰⁵², que es la norma que regula el uso de videocámaras, en lugares públicos, por los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En su disposición adicional séptima, la misma establece:

“1. Se considerarán faltas muy graves en el régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las siguientes infracciones:

a) Alterar o manipular los registros de imágenes y sonidos siempre que no constituya delito.

b) Permitir el acceso de personas no autorizadas a las imágenes y sonidos grabados o utilizar éstos para fines distintos de los previstos legalmente.

c) Reproducir las imágenes y sonidos para fines distintos de los previstos en esta Ley.

d) Utilizar los medios técnicos regulados en esta Ley para fines distintos de los previstos en la misma.

2. Se considerarán faltas graves en el régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las restantes infracciones a lo dispuesto en la presente Ley.”

Por tanto, esta falta se perfeccionará en caso de infracciones a la Ley Orgánica 4/1997 que no estén comprendidas en los supuestos del mencionado apartado 1º de esta disposición adicional.

Sin embargo, a nadie escapa que, con la popularización de dispositivos portátiles capaces de grabar vídeos (no sólo telefonía móvil, sino también videocámaras de reducido tamaño), estos comportamientos han perdido gran parte de su importancia.

- El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no supongan mantenimiento de una situación de incompatibilidad (8.u)

Esta falta es una norma en blanco que debe de ser completada con la normativa que regula el régimen de incompatibilidades de la Policía Nacional

¹⁰⁵² España. Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, en BOE de 5 de agosto de 1997, nº 186, págs. 23824-23828.

que, por remisión del art. 15.1 LORPPN, es la Ley 53/1984¹⁰⁵³, aplicable al personal al servicio de las Administraciones Públicas. Es el art. 14 de dicha norma el que dispone que: *“el ejercicio de actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales fuera de las Administraciones Públicas requerirá el previo reconocimiento de compatibilidad”*.

En todo caso, la perfección de la infracción se circunscribe a problemas procedimentales a la hora de solicitar el reconocimiento de compatibilidad entre varias actividades, y nunca al caso de que haya llegado a producirse una situación de incompatibilidad¹⁰⁵⁴.

- La violación del secreto profesional cuando no perjudique el desarrollo de la labor policial, a las entidades con personalidad jurídica o a cualquier ciudadano (8.v)

La LORPPN establece en dos artículos el deber de respetar el secreto profesional: 9.e *“mantener el secreto profesional en relación con los asuntos que conozcan por razón de sus cargos o funciones y no hacer uso indebido de la información obtenida”* y 9.f *“guardar secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente”*, y la LOFFCCS dispone en su art. 5.5 que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad *“deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera”*.

Esta falta busca proteger, además de materias propias del servicio policial, información de la cual puede tener conocimiento un policía por razón de su cargo, y que puede afectar a la intimidad de las personas.

Como afirmó la [STSI Madrid, de 11 de julio de 2017](#), *“la conducta por la que ha sido sancionado, por infringir la obligación de guardar secreto, no debe confundirse con la revelación de secretos (...). El deber de guardar sigilo y secreto es una exigencia elemental de los miembros de los cuerpos de seguridad que resulta de especial protección por las posibilidades que ofrecen los medios informáticos de divulgación”*. Por tanto, continúa esta resolución judicial, conforma esta falta la difusión de un expediente

¹⁰⁵³ España. Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, en BOE de 4 de enero de 1985, nº 4.

¹⁰⁵⁴ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 268.

disciplinario al que se ha tenido acceso, en calidad de representante sindical, en el seno del Consejo de Policía.

La condición de representante sindical liberado de funciones policiales con el fin de poder dedicarse con mayor libertad a los cometidos estrictamente sindicales no exime del deber de guardar el secreto profesional, ya que *“la condición de «liberado» del Cuerpo o de Portavoz de Medios de Comunicación de un Sindicato no le priva de su condición de funcionario de Policía, o si se quiere, tal calidad de liberado o portavoz parte de su previa condición de funcionario de dicho Cuerpo y se encuentra ineludiblemente ligada a ésta última, de modo que no se puede pretender que las informaciones que se manejen o deriven de reuniones sobre dispositivos policiales no formen parte del secreto profesional por la circunstancia de que se obtengan como representante sindical”*, como recuerda la [STSJ Madrid, de 31 de marzo de 2014](#).

Son también violaciones del secreto profesional las manifestaciones en un canal televisivo de información que, por Acuerdo del Consejo de Ministros, había sido clasificada como reservada ([STSJ Madrid, de 31 de marzo de 2014](#)); y la difusión de información propia de las bases de datos policiales para fines ajenos a los estrictamente profesionales ([SAN de 18 de noviembre de 2015](#) y [STSJ Andalucía \(Granada\), de 31 de enero de 2019](#)).

- La falta de colaboración manifiesta con otros miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, siempre que no merezca la calificación de falta muy grave (8.w)

Este deber de colaboración se encuentra recogido en el art. 3 LOFFCCS, donde se establece que *“los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca...”*, en el 12.2 que *“las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están obligadas a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias respectivas”* y, más específicamente respecto de los cuerpos policiales de las comunidades autónomas, el art. 45 de esa misma norma dispone que *“los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas”*.

En cuanto a la forma de cometerse, el término “manifiesto” ha sido definido por la Real Academia Española de la Lengua como “*descubierto, patente, claro*¹⁰⁵⁵”. Es necesaria, por tanto, una evidente falta de colaboración con cualquier integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con independencia de su ámbito territorial; y debe de producirse en el ámbito de las funciones legalmente establecidas para éstas, ya que de otra forma no existiría esta obligación.

En ningún caso ha de verse perjudicado gravemente el servicio, ni deben ocasionarse consecuencias graves para la seguridad ciudadana, pues de ocurrir así se estaría perfeccionando una infracción muy grave prevista en el art. 7.k.

La [STSJ Aragón \(Zaragoza\), de 16 de julio de 2020](#), apreció la concurrencia de esta falta grave, dado que “*el actor se ha negado a colaborar en el esclarecimiento de los hechos y detención de sus familiares, se integran perfectamente en la concreción y significado de la tipificación establecida en el precepto*”.

- La infracción de deberes u obligaciones legales inherentes al cargo o a la función policial, cuando se produzcan de forma grave y manifiesta (8.x)

Esta falta disciplinaria es la que presenta mayor complejidad de entre las previstas en esta ley orgánica, dada la asombrosa amplitud de las conductas de las que entiende. Se trata de una norma sancionadora en blanco, y persigue todo tipo de incumplimientos de obligaciones legales propias del cargo o de la función policial, con el único requisito de que la infracción sea grave y manifiesta.

Con todo, el principio de tipicidad impone unos límites que puedan evitar discrecionalidades en su imposición:

En primer lugar, y a causa de dicho principio, en caso de que haya una falta disciplinaria que persiga de forma específica un determinado comportamiento, habrá de emplearse de forma preferente a ésta, aunque en ambos casos se trate de vulneraciones de deberes legales propios de la función policial. Por ejemplo, si los deberes vienen impuestos por las órdenes de un superior, la falta será la prevista en el art. 8.b LORDCNP.

¹⁰⁵⁵ Real Academia Española de la Lengua [en línea, fecha de consulta 22 de mayo de 2021]. Recuperado de: <https://dle.rae.es/manifiesto?m=form>.

Además, habrá de justificarse la normativa que complementa a esta disposición¹⁰⁵⁶, no pudiendo bastar criterios morales, exclusivamente deontológicos o ajenos a la función policial. Por este motivo, la [STSJ Madrid, de 2 de octubre de 2017](#), recuerda que *“el precepto se refiere al incumplimiento de deberes y obligaciones específicas de la función policial, no aquellas otras obligaciones comunes no ya a todo funcionario, sino a todo trabajador por cuenta ajena”*.

Por último, la vulneración de los deberes ha de ser grave y manifiesta, no meramente reprobable. Ya se apreció que el término “grave” significa *“de mucha entidad o importancia”*, mientras que “manifiesto” ha sido definido como *“descubierto, patente, claro”*; conceptos jurídicos indeterminados que indican que la magnitud de la falta ha de ser elevada, pese a *“que no excluye las formas imprudentes en su comisión”* ([STSJ Canarias \(Las Palmas de Gran Canaria\), de 25 de noviembre de 2015](#)).

Sin embargo, la principal dificultad de esta infracción consiste en concretar la extensión de las obligaciones legales inherentes al cargo o a la función policial. En este sentido, el art. 9 LORPPN establece una serie de deberes que no pueden abarcar todas las diferentes obligaciones de los policías nacionales, ya que éstas habrán de ser diferentes atendiendo a las circunstancias particulares de cada funcionario: escala y categoría, situación administrativa, puesto de trabajo...

También el art. 5 de la LOFFCCS dispone diversas obligaciones, de necesario cumplimiento no sólo para policías nacionales, sino para los integrantes de todos los cuerpos policiales.

Como se puede observar, estos deberes tienen un carácter general, y no ahondan en los cometidos propios de las distintas categorías profesionales o de cada puesto de trabajo, que suelen ser desarrollados por separado en la normativa que los regula. Como afirma la [STSJ Madrid, de 14 de febrero de 2005](#), *“de la dicción literal del precepto reseñado resulta, y como habremos de convenir, que el mismo ha de ponerse en relación, en cada caso concreto, con las concretas obligaciones y deberes que a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía impone la normativa”*.

A la hora de analizar las normas que regulan cada ámbito de la función policial, debe destacarse la importancia de las instrucciones, circulares y órdenes

¹⁰⁵⁶ [STSJ Andalucía \(Sevilla\), de 29 de octubre de 1997](#).

de servicio, de las que ya se habló en el apartado VII.1, y que se ocupan de ámbitos puntuales de esta normativa, en ocasiones de forma temporal.

Por supuesto, y dado el despliegue del CNP por todo el territorio nacional y la organización por especialidades, la vulneración de las normas establecidas para una determinada demarcación o función puede perfeccionar esta infracción disciplinaria únicamente en el caso del personal sujeto a ellas.

Del análisis de las resoluciones judiciales relacionadas con esta falta disciplinaria, se ha considerado que son constitutivas de ella conductas como:

La no adopción de medidas de seguridad en un centro de internamiento de extranjeros, que permitió la fuga de sus ocupantes, y la demora al comunicar esta huida ([STSJ Madrid, de 6 de octubre de 2004](#)).

La no rectificación de unas actuaciones realizadas de forma defectuosa, cuando se le habían comunicado estos extremos, prefiriendo descansar antes que corregir las deficiencias cometidas ([STSJ Galicia \(Coruña\), de 30 de octubre de 2002](#)).

Conseguir un billete para un desplazamiento ignorando la normativa al efecto, y posteriormente reclamar su importe tanto a la Administración General del Estado como a la autonómica ([STSJ Madrid, de 11 de noviembre de 2004](#)).

Las consultas indebidas en las bases de datos policiales ([STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 4 de abril de 2014](#)), ya sea personalmente o cediendo las claves necesarias para su acceso ([STSJ Canarias \(Las Palmas de Gran Canaria\), de 25 de noviembre de 2015](#)).

La falta de diligencia en la custodia de las personas detenidas e ingresadas en los calabozos ([STSJ Extremadura \(Cáceres\), de 27 de junio de 2014](#)).

La difusión de documentación sobre cuyo uso no había sido autorizado ([STSJ Madrid, de 12 de febrero de 2015](#)).

Vulnerar el deber de colaboración con la Autoridad Judicial e interferir en el desarrollo de una diligencia de entrada y registro ([STSJ Madrid, de 11 de septiembre de 2015](#)).

También se ha considerado constitutivo de esta infracción el caso de que: *“el demandante, asumiendo competencias que no le correspondían, hace pública una información de importancia policial sobre hechos trascendentes cuyo conocimiento tiene*

por razón de su cargo, poniendo en riesgo una investigación que era secreta y estaba en fase inicial, existiendo testigos de los hechos cuya declaración podía haber sido interferida, o influida por la citada publicación” ([STSJ Madrid, de 5 de junio de 2015](#)).

La no personación en Comisaría para hacerse cargo de unos hechos de gravedad, que se circunscribían a su ámbito de responsabilidad ([STSJ Madrid, de 3 de marzo de 2016](#)).

La no reincorporación a su puesto de trabajo sin demora después de que los servicios médicos no consideraran oportuna la concesión de una prórroga de licencia por enfermedad ([STSJ Madrid, de 11 de abril de 2017](#)).

Realizar actividades, durante una situación de incapacidad temporal para el servicio, que pudieran perjudicar su recuperación ([STSJ Madrid, de 27 de abril de 2018](#)).

Desconectar el equipo de comunicaciones, de forma que se pueda pasar la noche bebiendo ([STSJ Madrid, de 21 de septiembre de 2018](#)).

El consumo continuo y reiterado de alcohol ([STSJ Madrid, de 20 de noviembre de 2018](#)).

La no incorporación de información útil para el servicio en las bases de datos que tenía obligación de alimentar ([STSJ Madrid, de 13 de mayo de 2019](#)).

La falta de cuidados sobre un animal a su cargo, de manera que no tuvo conocimiento de una dolencia que padecía y no se le pudo aplicar el tratamiento adecuado a tiempo ([SSTSJ Madrid, de 28 de junio de 2019](#) y [Murcia, de 21 de febrero de 2020](#)).

Dormir dentro de las dependencias policiales, durante el tiempo que se encontraba de servicio ([STSJ Madrid, de 9 de junio de 2020](#)).

Resulta particularmente controvertida la pérdida o sustracción del arma particular, en caso de que ésta se posea en aplicación del art. 118 del Reglamento de armas¹⁰⁵⁷, que indica que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

¹⁰⁵⁷ España. Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de armas, en *BOE* de 5 de marzo de 1993, nº 55.

“1. Con la licencia A, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de la Guardia Civil, en sus distintas categorías, así como los integrantes de las Escalas Superior, Ejecutiva y de Subinspección del Cuerpo Nacional de Policía equivalentes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, podrán poseer tres armas cortas, aparte de las que reciban como dotación reglamentaria para el ejercicio de sus funciones.

2. Con el mismo tipo de licencia, los Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil, los Cabos Primeros Especialistas Veteranos de la Armada, los integrantes de la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía, los equivalentes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y el personal de los Cuerpos de Policía de las Corporaciones locales, así como los funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera, sólo podrán poseer un arma corta, aparte de las que reciban como dotación reglamentaria para el ejercicio de sus funciones”.

El art. 144.1.a de este Reglamento de Armas establece la obligación de quienes posean armas de fuego *“a guardarlas en lugar seguro y a adoptar las medidas necesarias, tanto a fin de reducir al mínimo el riesgo de que personas no autorizadas accedan a las mismas y a los componentes esenciales, como de evitar su pérdida, robo o sustracción”*, mientras que el 160 señala que *“las infracciones cometidas por los miembros de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, en relación con la tenencia y uso de armas en el ejercicio de sus funciones, serán sancionadas por las autoridades a las que corresponda la competencia con arreglo a lo dispuesto en los respectivos regímenes disciplinarios”*.

Pues bien, la [STSJ Madrid, de 31 de octubre de 2014](#)¹⁰⁵⁸ señala que del citado art. 160 *“no se deriva que las infracciones que en relación con la tenencia y uso de armas en el ejercicio de sus funciones cometan, entre otros, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, tengan que ser sancionadas con arreglo a lo dispuesto en la normativa de aquel Cuerpo y no con arreglo al régimen sancionador contenido en el Reglamento de Armas, sino que lo que establece el precepto es tan solo un cambio en la autoridad competente para sancionar, que en el caso de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía serán los*

¹⁰⁵⁸ En el mismo sentido se manifiesta la [STSJ Andalucía \(Granada\), de 14 de marzo de 2019](#).

establecidos en su régimen disciplinario esto es, el Director General de la Policía”, y continúa recalcando que:

“El hecho de que la revista de las armas de fuego de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía se lleve a cabo por las autoridades de quienes dependen los funcionarios de este Cuerpo (...), o que las guías de pertenencia de las armas de fuego que posean los funcionarios de aquel Cuerpo las expida la Dirección General de la Policía (...), no convierte o transmuta el especial deber de custodia que a toda persona física poseedora de armas le impone el artículo 144.1.a) del Reglamento de Armas, en un deber u obligación de custodia propio y específico del cargo o función de Policía, y no lo convierte no solo porque ese especial deber así configurado no aparece ni en la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ni en la Ley Orgánica 4/2010 de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, ni en la normativa reglamentaria de aplicación a dicho Cuerpo, sino porque el deber de custodia que para cualquier poseedor de arma de fuego con licencia que establece el artículo 144 mencionado es de tal intensidad, que no requiere de un deber específico de custodia propio y específico para los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía”.

Sin embargo, la [STSJ Madrid, de 8 de octubre de 2020](#), ha estimado la concurrencia de la falta prevista en este art. 8.x LORDCNP, y sus argumentos han sido que:

“Los miembros de la Policía Nacional en activo pueden encontrarse prestando servicio o hallarse francos de servicio. En primer lugar, en el caso de encontrarse prestando servicio y por ende en el cumplimiento de la jornada laboral, el artículo 24.1 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, prevé que los agentes «irán provistos, durante el tiempo que prestan servicio, de alguna de las armas reglamentadas o autorizadas expresamente para su utilización en servicios policiales...» En el mismo sentido se expresa el artículo 22.1, del Real Decreto 1484/1987, de 4 diciembre, sobre normas generales relativas a escalas, categorías, personal facultativo y técnico, uniformes, distintivos y armamento del Cuerpo Nacional de Policía.

En el segundo supuesto, los agentes se encuentran fuera de su jornada de trabajo, momento en el que tienen la posibilidad de portar, o su arma reglamentaria, o aquella

que hubiesen adquirido el amparo de su carnet profesional, con el fin de «llevar a cabo sus funciones con total dedicación», tal como señala el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. No se puede obviar que es precisamente este deber de dedicación permanente el que habilita al recurrente para ostentar un arma bajo licencia tipo A, tal como el artículo 114 Reglamento de Armas autoriza al hacer referencia a la situación en la que el agente no sólo se encuentre en servicio activo, sino también disponible.

De este modo, no se puede pretender efectuar una distinción tan radical entre la actuación realizada en la esfera privada y la esfera profesional. Ciertamente, la legitimación para portar un arma no reglamentaria deriva del estatuto de dedicación permanente del agente y dicha arma, tanto propia como del Estado es un instrumento para el ejercicio de esa dedicación permanente a su actividad profesional y por tanto, no particular.

Lo que se debe retener en las presentes actuaciones es que la acción de portar el arma es voluntaria del recurrente quien por voluntad propia asume todas las consecuencias del régimen jurídico obligatorio. En suma, fue el propio recurrente quien convirtió su día de descanso en un día sometido a especiales obligaciones derivadas de la relación de supremacía especial, a la que como policía nacional está sujeto”.

Estas resoluciones judiciales, de signo casi opuesto, hacen girar sin embargo sus razonamientos en torno a un mismo requisito: que la debida custodia del arma particular es un deber que deriva inevitablemente de la función policial, siempre que se haya obtenido gracias a la licencia A prevista en el Reglamento de armas. Sin embargo, los integrantes del CNP pueden encontrarse de servicio o fuera de él, y la diferencia entre ambas situaciones no radica únicamente en sus horarios laborales, sino en las funciones que esté desempeñando en cada momento en particular, dentro de su deber de dedicación profesional¹⁰⁵⁹.

Por lo cual, únicamente se perfeccionará esta infracción disciplinaria en caso de sustracción o extravío del arma particular cuando su tenencia se justifique en el cumplimiento de funciones policiales.

¹⁰⁵⁹ Art. 5.4 LOFFCCS: “Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana”.

- Haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso, siempre que no constituya infracción muy grave, o por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida esté relacionada con el servicio (8.y)

Además de las consideraciones ya efectuadas respecto a la falta prevista en el artículo 9.m, los requisitos objetivos del tipo es que la infracción penal sea en todo caso de carácter doloso. En caso de que se encuentre recogida en el Libro II de Código Penal (y sea equivalente a las antiguas faltas, por tanto), *“el tipo administrativo infractor no exige que el policía esté de servicio, sino que los hechos se relacionen con el servicio policial”* ([STSJ Madrid, 7 de octubre de 2016](#)); requisito cuya concurrencia no es precisa en el caso de delitos menos graves o graves.

El delito doloso (las infracciones penales, por tanto, que no se encuentren recogidas en el mencionado Libro II) no ha de encontrarse relacionado con el servicio, ni causar grave daño a la Administración o a las personas, porque en ese caso su comisión sería constitutiva de la falta muy grave prevista en el art. 7.b. El hecho de que la comisión de cualquier delito menos grave o grave, incluso aunque no llegue a trascender la condición policial de su autor, sea constitutivo de esta infracción se ha explicado en la [STSJ Madrid, de 26 de abril de 2016](#), que señala:

“La eficacia de este servicio se vería perjudicada si a los encargados de llevarlo a cabo se les pudiera imputar la perpetración de aquellos mismos actos que, en interés de toda sociedad, tienen como misión impedir, es cosa que no ofrece duda alguna, pues no cabe disociar totalmente la Ley de las personas que han de imponer coactivamente su cumplimiento. En suma, la irreprochabilidad penal de los funcionarios de la Policía es un interés protegido que faculta a la Administración para sancionar disciplinariamente a los que han sido objeto de condena penal, en cuyo caso no se produce infracción del non bis in idem”.

Se pueden observar resoluciones judiciales condenando tanto la comisión de una falta de injurias, relacionada con el servicio ([STSJ Madrid, de 25 de mayo de 2015](#)), como de un delito de lesiones, por una discusión en vía pública ajena a la función policial ([STSJ Madrid, de 26 de abril de 2016](#)).

- La no prestación de auxilio con urgencia en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación, salvo que constituya delito (8.z)

Esta infracción busca la correcta prestación del servicio policial, cuyo desempeño implica frecuentemente la necesidad de auxiliar tanto a ciudadanos como a otros integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La conducta consiste en no prestar auxilio de forma urgente, término que ha sido definido por la Real Academia de la Lengua Española como *“necesidad o falta apremiante de lo que es menester para algún negocio”*¹⁰⁶⁰.

No es necesario que la parte interesada se encuentre prestando servicio, sino únicamente que su actuación sea preceptiva, como señala el art. 5.4 LOFFCCS: *“deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana”*.

- La infracción de las normas de prevención de riesgos laborales que pongan en grave riesgo la vida, salud, o integridad física, propia o de sus compañeros o subordinados (8.z bis)

La normativa básica de prevención de riesgos laborales se encuentra recogida en la Ley 31/1995¹⁰⁶¹ que, sin embargo, señala en su art. 3.2 que no será de aplicación a las actividades relacionadas con las funciones de policía.

Por este motivo, el Real Decreto 2/2006¹⁰⁶² es el encargado de adoptar las medidas precisas para promover la seguridad y la salud de los policías nacionales; estableciendo en su art. 5.1 que *“la prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales”*.

De esta manera, será el plan de prevención de riesgos laborales propio de la plantilla policial en la que se preste servicio el que señale las medidas concretas de prevención en ese ámbito que, obviamente, serán diferentes según las

¹⁰⁶⁰ Real Academia Española de la Lengua [en línea, fecha de consulta 4 de junio de 2021]. Recuperado de: <https://dle.rae.es/urgencia?m=form>

¹⁰⁶¹ España. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, en BOE de 10 de noviembre de 1995, nº 269.

¹⁰⁶² España. Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, en BOE de 17 de enero de 2006, nº 14.

características del puesto de trabajo ocupado, del material que se utilice en su desempeño y de las instalaciones de las que se disponga. Por otra parte, también el art. 12.2 de este Real Decreto establece una serie de obligaciones a cumplir por parte de los integrantes del CNP.

Resulta criticable que esta falta disciplinaria únicamente proteja la vida, la salud o la integridad física del mismo infractor, de sus compañeros o subordinados, ya que en las dependencias policiales se puede encontrar una gran cantidad de gente que no entra dentro de esta descripción: funcionarios de los Cuerpos Generales de la Administración General del Estado, personal laboral, denunciantes, detenidos, gente que realiza trámites comunes como renovaciones de su Documento Nacional de Identidad... y su seguridad es tan susceptible de protección (incluso más, en caso de encontrarse bajo custodia policial) como la de los policías nacionales.

Por último, la puesta en peligro debe ser grave, resultando posible la comisión de esta falta de forma dolosa o culposa.

- La negativa reiterada a tramitar cualquier solicitud, reclamación o queja relacionada con el servicio, siempre que no constituya falta leve (8.z ter)

Esta infracción persigue asegurar el correcto desempeño del servicio, particularmente cuando el incumplimiento de las obligaciones que derivan de éste se produzca de forma reiterada. En relación con ella, el CECNP en su art. 17.5 recuerda que *“todas las quejas recibidas por actuaciones policiales seguirán el protocolo establecido, que debe ser accesible y conocido por los ciudadanos”*.

Resulta una forma agravada de la infracción leve prevista en el art. 9.g, y tiene particular encaje en relación con los programas de calidad establecidos en el ámbito de la Administración General del Estado por el Real Decreto 951/2005¹⁰⁶³, con la Orden INT/949/2007, por la que se aprueba el formulario de quejas y sugerencias del Ministerio del Interior¹⁰⁶⁴, y con la Guía de buenas prácticas para

¹⁰⁶³ España. Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, en *BOE* de 3 de septiembre de 2005, nº 211.

¹⁰⁶⁴ España. Orden INT/949/2007, de 30 de marzo, por la que se aprueba el formulario de quejas y sugerencias del Ministerio del Interior, en *OG* de 16 de abril de 2007, nº 1645.

la tramitación de quejas y sugerencias elaborada por la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad¹⁰⁶⁵.

- Aquellas acciones u omisiones tipificadas como faltas muy graves que, de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 12, merezcan la calificación de graves, y sin que estas a su vez puedan ser calificadas como faltas leves (8.z quáter)

Al igual que ocurrió con la falta leve prevista en el art. 9.n, esta infracción no forma parte de la redacción original de esta ley orgánica, sino que se añadió gracias a la disposición adicional segunda de la LORPPN.

De la misma forma que ocurrió con el comentado art. 9.n, los plazos de prescripción de la infracción y de la sanción serán siempre los correspondientes a la falta de mayor gravedad. Resulta menos problemático que el procedimiento administrativo que entiende de faltas graves y muy graves es el mismo, de manera que no se plantean dudas en cuanto a plazos para resolverlo.

Al igual que ocurría con la falta prevista en el art. 9.n, no es posible su imposición de forma aislada, sino que ha de relacionarse con la falta muy grave que se adecúe al comportamiento que dé lugar al procedimiento administrativo.

XIV.1.3.- Faltas muy graves

Están recogidas en el artículo 7 LORDCNP, ascendiendo a diecisiete conductas diferenciadas.

- El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de las funciones (7.a)

Esta infracción tiene por objeto proteger el ordenamiento jurídico derivado de la Constitución de 1978 si bien, como afirma la [STC 122/1983, de 16 de diciembre](#), *“de una interpretación sistemática del texto constitucional derivada de los principios que la inspiran y en particular del art. 9.1 (los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico) se deriva que la sujeción a la Constitución entendida como deber negativo de no actuar contra ella se*

¹⁰⁶⁵ España. Guía de buenas prácticas para la tramitación de quejas y sugerencias elaborada por la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad, en OG de 5 de febrero de 2018, nº 2284.

aplica a todos y que esta sujeción actúa como deber positivo de obrar con arreglo a la misma, respecto a quienes son titulares de poderes públicos”.

Sin embargo, este precepto no persigue la vulneración de cualquier artículo de los que se compone la carta magna, sino el deber de obediencia al régimen democrático que esta norma inspira. Como afirma Marina Jalvo (2006): *“no se infringe el deber de fidelidad a la Constitución cuando se vulneran preceptos concretos de ésta que, por lo demás, encuentran sanción a través de otras infracciones disciplinarias¹⁰⁶⁶”*. Como límite objetivo, ha de cometerse en el ejercicio de las funciones policiales.

Entre los deberes recogidos en la LORPPN se encuentra, en el art. 9.a el de *“jurar o prometer fidelidad a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, velando por su cumplimiento y respeto”* y en el 6.3 LOFFCCS *“los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán jurar o prometer acatamiento a la Constitución como norma fundamental del Estado”*.

- Haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso relacionado con el servicio o que cause grave daño a la Administración o a las personas (7.b)

Como ya se ha estudiado respecto a las infracciones previstas en los arts. 8.y y 9.m, ha de entenderse por delito aquellas infracciones penales que no se encuentren recogidas en el Libro II CP.

En el caso de esta falta muy grave, son posibles tres formas de comisión: que el delito esté relacionado con el servicio, que cause grave daño a la Administración, o que cause grave daño a las personas. En todo caso, la forma de comisión ha de ser dolosa.

En cuanto a la extensión del término “personas”, la [STSJ Madrid, de 31 de octubre de 2016](#), indicó que: *“«no solo abarca a ciudadanos o personas físicas, sino también a las entidades con personalidad jurídica o personas jurídicas de Derecho Público o privado», y así se afirma «que dicho término no puede quedar reducido a las personas físicas, sino que ha de abarcar también a las personas morales o jurídicas»*, en referencia a la definición de la [STS \(sala de lo militar\) de 19 de julio de 2012](#).

¹⁰⁶⁶ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 329.

Por lo demás, ya se ha hecho referencia el resto de consideraciones propias de esta infracción (posible vulneración de la prohibición de *bis in idem*, sujeción a los hechos declarados probados en la sentencia penal...) en las faltas equivalentes de menor gravedad.

La [STSJ Madrid, de 29 de noviembre de 2016](#), aprecia que pueden ser constitutivas de esta infracción conductas que fueron castigadas como delitos calificados como de violencia de género, pese a que no supongan grave daño a las personas, dado que *“el delito por el que fue condenado el inculpado se encuentra en el núcleo de las funciones policiales, porque la eficacia del servicio policial se ve perjudicada si quienes están encargados de proteger a la comunidad son quienes atentan contra ella (STC 180/2004), aunque se produzca en el ámbito familiar”*.

Se pueden encontrar algunos ejemplos de imposición de esta infracción en las [SSAN de 9 de abril de 2014](#), [de 21 de febrero de 2018](#), o la [STSJ Madrid, de 23 de junio de 2016](#).

- El abuso de atribuciones que cause grave daño a los ciudadanos, a los subordinados, a la Administración o a las entidades con personalidad jurídica (7.c)

Valriberas Sanz (1999) definió abuso de atribuciones como *“el mal uso o uso injusto, excesivo, impropio o indebido de las potestades o facultades que tiene un funcionario en el ejercicio de sus funciones. Abusa de sus funciones el que investido de autoridad o mando actúa empleando el poder que posee, pero sin someterse a las normas que regulan su ejercicio, extralimitándose en el ejercicio del mando o facultades¹⁰⁶⁷”*. Al igual que ocurría con la infracción grave prevista en el art. 8.h, la forma de comisión ha de ser, inevitablemente, dolosa.

La [STSJ Madrid, de 27 de septiembre de 2018](#), consideró que no es necesario encontrarse en situación administrativa de servicio activo para perfeccionar esta infracción, sino que es suficiente que exista una expectativa razonable de que el grave daño se efectúe al volver a dicha situación:

“Los hechos objeto de sanción consistieron en que otras personas mandadas por el apelante, habían presionado a una testigo para que se retractase, aludiendo a los riesgos para la testigo de no retractarse, dado que el apelante entonces suspendido

¹⁰⁶⁷ VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 611.

retornaría a ejercer como oficial de Policía Local, y también por sus contactos con otros funcionarios de policía local. (...)

Es cierto que el apelante no tenía atribuciones presentes en el momento de cometer la infracción. Pero, anunció males, amenazando con hacer uso de atribuciones futuras que esperaba volver a tener, en perjuicio de una ciudadana y para disuadirla de cumplir deberes cívicos. Considerándose que esto también entra en la definición del tipo de abusar de atribuciones; que incluye abusar de atribuciones pasadas y futuras y no solo de las presentes”.

- La práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a los ciudadanos que se encuentren bajo custodia policial (7.d)

Esta falta disciplinaria protege derechos que han sido considerados “*básicos para la sociedad*¹⁰⁶⁸”, y se encuentran garantizados, entre otros, por el art. 15 CE: “*todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes*” precepto que, sin lugar a dudas, inspiró su redacción.

Como es de lógica, los policías nacionales tienen un particular deber de custodia sobre las personas que se encuentren detenidas, ya sea en las dependencias policiales durante los traslados necesarios, o sobre los internos de los centros de internamiento de extranjeros.

Ya desde el momento de redacción de la LOFFCCS se percibió la importancia esta obligación, estableciendo ésta en su art. 5.3.b que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad “*velarán por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetarán el honor y la dignidad de las personas*”.

El CECNP dedica el art 25 (detenciones y arrestos) a esta cuestión, señalando sus apartados .4 y .5:

“4. Tanto en la práctica de la detención, como en los lugares de custodia no se utilizará la fuerza más que en las situaciones necesarias para mantener el orden y la seguridad, ajustándose a los principios que rigen el uso de la fuerza, que podrá

¹⁰⁶⁸ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. *Introducción al régimen constitucional español*, en Madrid: Sanz y Torres (2000), pág. 439.

emplearse cuando la seguridad de las personas se vea amenazada o las pruebas del delito se vean afectadas.

5. La policía garantizará la seguridad, dignidad e integridad de las personas que se encuentren bajo su custodia, velará por su estado de salud y por unas condiciones de estancia e higiene satisfactorias”.

Sin embargo, este deber ha sido desarrollado mediante otras instrucciones, dada la especial responsabilidad sobre personas que se encuentran bajo la responsabilidad de la Policía Nacional, como se puede comprobar de la lectura de normas como las Instrucciones de la Secretaría de Estado de Seguridad 1/2017¹⁰⁶⁹ o 4/2018¹⁰⁷⁰, o del Real Decreto 162/2014¹⁰⁷¹, relativo a los centros de internamiento de extranjeros.

- La insubordinación individual o colectiva, respecto a las Autoridades o mandos de que dependan (7.e)

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define “insubordinación” como “*falta de subordinación*¹⁰⁷²”, y “subordinación” como “*sujeción a la orden, mando o dominio de alguien*¹⁰⁷³”, de forma coherente al tipo. La insubordinación no ha de producirse exclusivamente de los mandos policiales, sino también de las Autoridades ajenas a la estructura exclusivamente policial, como son los

¹⁰⁶⁹ España. Instrucción nº 1/2017, por la que se actualiza el “Protocolo de actuación policial con menores”, en OG de 1 de mayo de 2017, nº 2236.

¹⁰⁷⁰ España. Instrucción nº 4/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba la actualización del “Protocolo de actuación en las áreas de custodia de detenidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” y se deja sin efecto la Instrucción 12/2015, en OG de 4 de junio de 2018, nº 2303.

¹⁰⁷¹ España. Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, en BOE de 15 de marzo de 2014, nº 64, págs. 23236-23264.

¹⁰⁷² Real Academia Española de la Lengua [en línea, fecha de consulta 27 de mayo de 2021]. Recuperado de: <https://dle.rae.es/subordinaci%C3%B3n?m=form>.

¹⁰⁷³ Real Academia Española de la Lengua [en línea, fecha de consulta 27 de mayo de 2021]. Recuperado de: <https://dle.rae.es/subordinaci%C3%B3n?m=form>.

Delegados o Subdelegados del Gobierno, el Secretario de Estado de Seguridad o el Ministro del Interior¹⁰⁷⁴.

Es posible perfeccionar la conducta de forma individual o colectiva, y aunque ésta última puede implicar un diferente grado de responsabilidad de sus distintos autores, también es cierto que implica un mayor desvalor, por las consecuencias que pueda acarrear que un colectivo policial se insubordine respecto a los mandos o Autoridades de los que dependen.

Se trata de una infracción diferenciada de las previstas en los arts. 8.a: *“la grave desconsideración con los superiores...”*, 8.b: *“la desobediencia a los superiores jerárquicos o los responsables del servicio con motivo de las órdenes o instrucciones legítimas dadas por aquéllos...”* y 8.c LORDCNP: *“la omisión de la obligación de dar cuenta a la superioridad con la debida diligencia de todo asunto...”*; que aúna todas estas conductas en un comportamiento prolongado en el tiempo, y completamente ajeno a los principios de jerarquía y subordinación.

Una infracción de esta gravedad podrá acarrear sanciones muy severas, como las de separación del servicio o el traslado forzoso ([SAN de 20 de febrero de 2019](#)).

- El abandono de servicio, salvo que exista causa de fuerza mayor que impida comunicar a un superior dicho abandono (7.f)

A diferencia de las infracciones establecidas en los arts. 9.c (la inasistencia al servicio) y 8.e (la tercera falta injustificada de asistencia al servicio en un período de tres meses, siempre que las dos anteriores inasistencias hubieran sido objeto de sanción firme por falta leve), la falta de abandono de servicio supone una desvinculación prolongada del servicio policial.

Ha sido definida como *“una dejación total del puesto de trabajo encomendado al funcionario, generalmente por tiempo indeterminado, sin motivo alguno que la justifique, ligada al propósito de apartarse de los deberes inherentes al mismo, es decir, una ruptura*

¹⁰⁷⁴ Las funciones de estas Autoridades están establecidas en los arts. 154 CE y 73 LRJSP (Delegados del Gobierno), art. 75 LRJSP (Subdelegados del Gobierno), arts. 62 LRJSP y 2 del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (Secretario de Estado de Seguridad) y arts. 61 LRJSP y 1 del Real Decreto 734/2020 (Ministro del Interior).

«de facto» de la relación de servicio, con el consiguiente desamparo de los deberes propios del funcionario, por decisión imputable sólo a él¹⁰⁷⁵”.

De esta definición pueden deducirse algunas de las características de esta falta: dejación absoluta de las funciones, duración prolongada y falta de motivos que justifiquen este comportamiento. Consiste en “una ruptura de facto de la relación de servicios con el consiguiente desamparo de los deberes propios del funcionario por decisión imputable sólo a él, siendo irrelevante que tenga o no intención de romper su relación funcional¹⁰⁷⁶”. Por este motivo, es necesaria una conducta dolosa para su perfección, que se deducirá “de la permanencia prolongada en la situación de incumplimiento, de la desobediencia o desprecio de las advertencias o requerimientos¹⁰⁷⁷”.

Ha quedado acreditado este comportamiento en el caso de que, tras una ausencia del servicio de varios días, ante “la pregunta «¿Vd., tiene intención de incorporarse al trabajo?», el demandante contesta: «para estar sometido al capricho y a las necesidades del Jefe. No»” ([SJCA Mérida, de 3 de diciembre de 2018](#)).

- La publicación o la utilización indebida de secretos oficiales, declarados así con arreglo a la legislación específica en la materia (7.g)

Las materias clasificadas como secretas se encuentran desarrolladas en la Ley 9/1968, sobre secretos oficiales, así como en el Decreto 242/1969¹⁰⁷⁸, cuyo art. 34 dispone:

“La difusión o publicación de las actividades reservadas por declaración de Ley, o de «materias clasificadas», tanto por parte del personal adscrito a los Servicios de Protección de Materias Clasificadas, cuanto por cualesquiera otras personas al servicio de la Administración, aparte la responsabilidad penal que, en su caso, produjeran, tendrán la consideración, a efectos disciplinarios y administrativos, de faltas muy graves”.

¹⁰⁷⁵ [SSTS de 21 de enero de 1991](#) y [de 22 de febrero de 1995](#).

¹⁰⁷⁶ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 252.

¹⁰⁷⁷ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 332.

¹⁰⁷⁸ España. Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales, en *BOE* de 24 de febrero de 1969, nº 47, págs. 2839-2842.

También el art. 9.f LORPPN establece el deber de *“guardar secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente”*.

No es necesaria la publicación para la perfección de la falta disciplinaria, bastando cualquier conducta que implique que tenga conocimiento de estas informaciones cualquier persona que no esté autorizada para ello, sin necesidad de un beneficio por parte del infractor.

- La violación del secreto profesional cuando perjudique el desarrollo de la labor policial, a cualquier ciudadano o a las entidades con personalidad jurídica (7.h)

La LOFFCCS dispone en su art. 5.5 que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad *“deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera”*, y el art. 9.e LORPPN establece la obligación de *“mantener el secreto profesional en relación con los asuntos que conozcan por razón de sus cargos o funciones y no hacer uso indebido de la información obtenida”*.

Con el fin de perfeccionar la infracción, es necesario que se produzca un perjuicio en la labor policial, o se cause a una persona (física o jurídica).

La [STS de 28 de noviembre de 2018](#) ha considerado constitutiva de esta falta la conducta consistente en consultar:

“En la base de datos policial de la Dirección General de la Policía, denominada PERPOL, a través del sistema informático ARGOS, a Benjamín, a petición del mismo, numerosas veces en 2012, sin autorización ni motivación profesional alguna, resultando que de las consultas realizadas los días 30 de septiembre y 1 y 2 de octubre de 2012, tomo (sic) conocimiento que le constaba una BÚSQUEDA, DETENCIÓN y PERSONACIÓN en vigor, decretada judicialmente, información que transmitió telefónicamente al Sr. Benjamín, no procediendo a su detención ni dando cuenta de su paradero a sus superiores, desentendiéndose de sus obligaciones legales”.

De la misma manera, la [SAN de 10 de abril de 2019](#) apreció la concurrencia de esta infracción en caso de comportamientos *“relativos a facilitar información sobre matrículas de vehículos a persona ajena al Cuerpo Nacional de Policía en asuntos relacionados con el contrabando de tabaco y la compraventa de vehículos usados”*.

- El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad (7.i)

A diferencia de la infracción prevista en el art. 8.u, la perfección de esta falta muy grave requiere que se produzca, efectivamente, una situación de incompatibilidad.

En este sentido, el art. 6.7 LOFFCCS dispone que *“la pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo aquellas actividades exceptuadas de la legislación sobre incompatibilidades”*. También el art. 15 LORPPN regula el régimen de incompatibilidades del Cuerpo Nacional de Policía, reseñando en su apartado .2 que: *“en ningún caso se podrá autorizar la compatibilidad para desempeñar un segundo puesto de trabajo, cargo, profesión o actividad, pública o privada, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia, ser incompatible por razón del nivel del puesto de trabajo que se ocupe, suponer un deterioro para la imagen y el prestigio de la Policía Nacional o ser contrario a sus principios básicos de actuación”*.

El art. 15.4 LORPPN realiza también consideraciones respecto al personal que se encuentre en la situación de segunda actividad, si bien la situación de segunda actividad descrita en esta norma es la misma que, bajo la denominación de “segunda actividad sin destino” se desarrolló en la LOFFCCS y, posteriormente, en la Ley 26/1994, y el Real Decreto 1556/1995, de 21 de septiembre, de desarrollo y aplicación de la Ley 26/1994; no encontrándose bajo el ámbito de aplicación de la LORDCNP el personal que esté en esa situación administrativa.

La CE, en su art. 103.3, dispone que *“la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, (...) el sistema de incompatibilidades...”* y, como ya se comentó, la normativa que regula el régimen de incompatibilidades del personal adscrito a las Administraciones Públicas es la Ley 53/1984, que establece en sus arts. 1.3 y 12 las actividades que no pueden realizar los policías nacionales, y en el art. 19 las que quedan exceptuadas del régimen de incompatibilidades.

Como aclara el art. 17.1 del Real Decreto 598/1985, *“las actividades enumeradas en el artículo diecinueve de la Ley 53/1984 podrán realizarse sin necesidad de autorización o reconocimiento de compatibilidad únicamente cuando concurran los*

*requisitos establecidos para cada caso concreto, tanto en dicha norma como en las disposiciones que determinan los deberes generales o especiales del personal al servicio de la Administración*¹⁰⁷⁹.

Por otra parte, el art. 13 de este Real Decreto dispone la imposibilidad de reconocer *“compatibilidad alguna para actividades privadas a quienes se les hubiere autorizado la compatibilidad para un segundo puesto o actividad públicos, siempre que la suma de jornadas de ambos sea igual o superior a la máxima en las Administraciones Públicas”*. El objetivo de estas disposiciones, como indica su art. 1.3 es impedir el desempeño de cualquier actividad *“que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia”*, como recuerda la [STSJ Madrid, de 14 de diciembre de 2016](#).

Explica la [STC 172/1996, de 31 de octubre](#), que *“las incompatibilidades de los funcionarios públicos tienden a garantizar su objetividad de actuación, en evitación de relaciones de dependencia perturbadoras, así como su eficacia, procurando la máxima dedicación a las funciones propias de su empleo o cargo, características aquélla y ésta predicables constitucionalmente de la actividad de las Administraciones públicas y, por tanto, exigible también de sus servidores*¹⁰⁸⁰”.

Comete esta infracción aquella persona que *“se desplazó a Barcelona con su arma reglamentaria, donde embarcó en un yate privado, en compañía de otro policía, con la finalidad de prestar un servicio de protección privada a D^a Araceli, a su acompañantes y a la propia embarcación, sin estar habilitado legalmente para ello, lo cual efectuó hasta que desembarcó en el mismo puerto tras haber pasado por las islas de Mallorca, Formentera e Ibiza, dando protección a la citada señora”* ([STSJ Madrid, de 18 de junio de 2015](#)).

Asimismo, la [STSJ Navarra \(Pamplona\), de 27 de enero de 2016](#), entendió que ocurre en el caso de un policía nacional que: *“lleve a cabo personalmente la actividad en la agencia de viajes”*, así como: *“ostentar un poder de dirección de la empresa, en definitiva la realización de actos del tráfico de la mercantil tales como la*

¹⁰⁷⁹ España. Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, en BOE de 4 de mayo de 1985, nº 107, págs. 12413-12416.

¹⁰⁸⁰ En el mismo sentido, la [STC 73/1997, de 11 de abril](#).

contratación de personal, así como su despido, apertura y cancelación de cuentas, aceptación de títulos de crédito que lo coloca, en definitiva, al frente de la actividad mercantil, lo que se configura como una actividad en sí misma, a la luz de la normativa indicada, incompatible con el ejercicio de la función policial”.

Por último, la [STSJ Madrid, de 12 de diciembre de 2014](#), valoró que: *“el mero hecho de ser administrador solidario de una sociedad mercantil con inscripción en el Registro Mercantil, significa que dicho administrador, en esa condición, tiene facultades de dirección, gestión y administración de la sociedad, pues tales facultades son las propias de ese cargo de administrador, por lo que bastaría con la constancia del extremo anterior y con la verificación de que la sociedad está en funcionamiento, sin necesidad de más datos, para concluir que el recurrente está llevando a cabo una actividad privada incompatible con el ejercicio de sus funciones de funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, para cuyo ejercicio necesitaría de la preceptiva autorización administrativa de compatibilidad”.*

También perfecciona esta falta disciplinaria alguien que ofrece sus servicios como: *“fisioterapeuta, podólogo y enfermero, pese al carecer de la correspondiente titulación académica en ese sentido como se pone de relieve en los correspondientes certificados de los colegios profesionales”* en diversas páginas web, en las que se puede encontrar su fotografía ([STSJ Madrid, de 28 de julio de 2020](#)).

- La participación en huelgas, en acciones sustitutivas de estas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios (7.j)

La LOFFCCS señala, en su art. 6.8, que: *“los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios”*, y la LORPPN dispone en el art. 8.3.a que los policías nacionales: *“no podrán ejercer, en ningún caso, el derecho de huelga ni acciones sustitutivas del mismo, o actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios”*.

Esta disposición, que busca asegurar el correcto funcionamiento de un servicio público tan importante como es el policial, es una consecuencia lógica de los arts. 28.1 y .2 CE, que afirman sucesivamente: *“la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho (por el derecho a la huelga) a las Fuerzas o Institutos armados”* y *“la ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”*.

La redacción de este precepto busca evitar cualquier tipo de conducta que pudiera resultar en una reducción de la eficacia de los servicios policiales. El comportamiento deberá llevarse a cabo de forma concertada con otros policías, ya que si no existiera este acuerdo debería entenderse que resulta constitutivo de otras infracciones, como la prevista en el art. 8.g.

La [STS de fecha 26 de septiembre de 1996](#) no apreció *“ningún género de inconstitucionalidad en los arts. 6º.8 y 27.3.i de la L.O. 2/86, por hipotética vulneración del derecho fundamental de huelga”*; habiendo recogido el ya derogado art. 27.3.i LOFFCCS un precepto de idéntica redacción al de la falta grave que nos ocupa.

- La falta de colaboración manifiesta con otros miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando resulte perjudicado gravemente el servicio o se deriven consecuencias graves para la seguridad ciudadana (7.k)

Esta falta disciplinaria presenta características similares a la grave, prevista en el art. 8.w, si bien en este caso ha de verse perjudicado gravemente el servicio o la seguridad ciudadana. En este último caso, no podrá utilizarse el criterio de graduación de las sanciones del art. 12.d: *“la incidencia sobre la seguridad ciudadana”*, en aras a respetar la prohibición de *bis in idem*.

Asimismo, el art. 9.l LORPPN establece la obligación de *“prestar apoyo a sus compañeros y a los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando sean requeridos o fuera necesaria su intervención”*.

La [STS de 14 de noviembre de 1990](#) entiende constitutiva de falta de colaboración manifiesta *“la conducta de quien, sabedor de la realización de juegos prohibidos en el local «Club 31» de Valladolid, y de que en ese lugar, durante la madrugada del 28 de marzo de 1981, se había producido el homicidio de uno de sus empleados, no se pone en contacto con los demás miembros de las Fuerzas de Seguridad comunicándoles la realización de esos hechos, y colaborando con ellos para que por todos se desarrolle su cometido funcional de prevención delictual e investigación de los delitos cometidos y en materia de juego (...), sino que, pasa información a los implicados en los hechos, sobre los proyectos de registros y redadas de juegos prohibidos, y aconseja a un policía nacional que asuma una posición pasiva respecto del homicidio producido”*.

Por su parte, la [STS \(sala de lo militar\) de 23 de marzo de 2000](#), entendiéndose de una conducta constitutiva de la falta muy grave prevista en el art. 7.10 LORDGC (con la misma redacción que la que nos ocupa), desestimó el argumento

exculpatorio de hallarse fuera de servicio, en vista de la obligación impuesta en el art. 5.4 LOFFCCS, que establece que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad “deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana”.

Respecto al análisis de la infracción en la resolución judicial mencionada, se valora que:

“El comportamiento que el tipo prevé puede ser omisivo, consistente en no desplegar la conducta debida de ayuda y auxilio, absteniéndose de realizar lo que resulta obligado por disposición legal o reglamentaria, o bien como consecuencia de orden, requerimiento o solicitud de intervención. También puede ser activo interfiriendo, estorbando u obstaculizando la realización del servicio que estén desempeñando otros funcionarios”.

Obviamente, se puede incurrir en falta de colaboración respecto de integrantes de cualquier cuerpo policial, incluso de la propia Policía Nacional, cuando el inculpado sea requerido para ello, como señala la [STSJ Madrid, de 26 de marzo de 2018](#).

- Embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas durante el servicio o realizarlo en estado de embriaguez o bajo los efectos manifiestos de los productos citados (7.l)

Esta falta, siendo de mayor gravedad a la prevista en el art. 8.p, resulta mucho más sencilla de probar, al no ser la habitualidad uno de los elementos objetivos del tipo. Es necesario que la conducta de embriagarse, o el consumo de drogas, se efectúe durante el servicio; o bien que la prestación de éste se lleve a cabo ebrio o bajo los efectos de cualesquiera de estas sustancias.

- La negativa injustificada a someterse a reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o de detección de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, legítimamente ordenadas, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio (7.m)

Los elementos de esta infracción son tres: la solicitud de sometimiento a un reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o de detección de drogas legítimamente ordenada; que este análisis tenga como fin constatar la capacidad

psicofísica para prestar servicio de la persona a quien esté dirigido; y la negativa injustificada de este último.

Por tanto, no será constitutiva de esta falta muy grave la negativa a ningún otro tipo de análisis o reconocimiento, sino únicamente en caso de que su fin sea comprobar la capacidad psicofísica para prestar servicio. De forma acorde con esta afirmación, la [STSJ Madrid, de 2 de octubre de 2017](#), valoró que el *“tipo infractor se refiere principalmente a aquellos casos en los que el funcionario policial pretende prestar servicio y dudándose de su capacidad, se niega a que se compruebe si está en condiciones para ello, y seguramente no se introdujo teniendo en mente otros supuestos como el presente, en que se trata de controlar una situación de baja laboral”*.

La posibilidad de reconocimientos médicos obligatorios (aunque en el ámbito de lo social) ha sido valorada en la [STC 196/2004, de 15 de noviembre](#), que estimó que únicamente podrán tener ese carácter en caso de concurrir una serie de elementos: *“la proporcionalidad al riesgo (por inexistencia de opciones alternativas de menor impacto en el núcleo de los derechos incididos); la indispensabilidad de las pruebas (por acreditarse ad casum la necesidad objetiva de su realización en atención al riesgo que se procura prevenir, así como los motivos que llevan al empresario a realizar la exploración médica a un trabajador singularmente considerado), y la presencia de un interés preponderante del grupo social o de la colectividad laboral o una situación de necesidad objetivable (...), notas que justificarían en su conjunto la desfiguración de la regla ordinaria de libertad de decisión del trabajador”*.

De esa manera, los reconocimientos médicos que buscan el control periódico del estado de salud de los policías nacionales *“serán voluntarios, salvo que una norma establezca otra previsión para determinados casos, o cuando resulten necesarios para la detección de patologías que puedan causar grave riesgo para los propios funcionarios o para los ciudadanos, en cuyo caso serán de carácter obligatorio y se informará a los representantes de los funcionarios”*, como señala el art. 10.2 del Real Decreto 2/2006.

- Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (7.n)

La CE prohíbe toda forma de discriminación en su art. 14, que dispone “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Los límites de este derecho fueron estudiados, entre otras, por la [STC 76/1990, de 26 de abril](#), que tras analizar su alcance y eficacia, afirmó que:

“a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable;

b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional”.

La LOFFCCS establece en su art. 5.1.b la obligación de los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de “actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión”, y en el 5.2.a la de “impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral”. Por su parte, el CECNP señala, en su art. 20, que:

“La policía debe ofrecer su servicio sin ningún tipo de discriminación por razón de origen, lengua, raza, etnia, religión, creencias, sexo, edad, ideología, discapacidad o condición social.

2. La policía debe llevar a cabo sus funciones de manera equitativa, ajustándose a los principios de imparcialidad y no discriminación. En especial deberá cuidar el lenguaje que utiliza, los gestos y todos aquellos aspectos de la comunicación verbal y no verbal que puedan inducir a una sensación de trato discriminatorio.

3. En sus interacciones deberá respetar por igual a todos los individuos o grupos de ciudadanos, sus tradiciones o sus creencias y estilos de vida, en tanto sean compatibles con las leyes y no supongan una alteración de la seguridad ciudadana”.

Por tanto, y regresando a la infracción disciplinaria de actuaciones que supongan discriminación, concluye Gallardo Castillo (2015) que para poder apreciar su existencia han de cumplirse ciertos requisitos:

- “1) que quien invoca que se ha producido desigualdad ofrezca un término de comparación idéntico, no simplemente semejante o análogo;*
- 2) que la desigualdad de trato carezca de una justificación objetiva y razonable;*
- 3) que, siempre y en todo caso, la actuación administrativa ofrecida como término de comparación sea legalmente irreprochable;*
- 4) en todo caso no puede invocarse la aplicación del principio de igualdad en situaciones de ilegalidad, puesto que la equiparación en la igualdad, que por propia definición puede solicitar el ciudadano que se sienta discriminado, ha de ser dentro de la legalidad y sólo ante situaciones idénticas que sean conformes al ordenamiento jurídico¹⁰⁸¹”.*

Ha apreciado la concurrencia de esta falta la [STSI Madrid, de 29 de julio de 2016](#), ante la *“actuación del recurrente , en el desempeño de su función policial en un puesto fronterizo, consistente en la negativa injustificada al paso de una ciudadana extranjera, pese a presentar la documentación precisa en regla, que responde a motivos racistas o xenófobos , lo cual se ha evidenciado a través de las propias manifestaciones de la ciudadana marroquí a la que se denegó la entrada y mediante la declaración del Jefe de Turno, que destacó que el comportamiento del recurrente no es aislado, sino que se conduce de igual forma vejatoria con los marroquíes, no con los españoles”.*

- El acoso sexual y el acoso laboral, consistente este último en la realización reiterada, en el marco de una relación de servicio, de actos de acoso psicológico u hostilidad (7.ñ)

Las dos conductas perseguidas por este precepto han de ser entendidas desde el marco inicial de una relación de servicio, aunque no es necesario que se efectúen estrictamente en el ámbito laboral, sino que pueden extenderse posteriormente a la faceta personal de la vida de los implicados.

Por una parte, el acoso sexual ha sido definido por el CP, cuyo art. 184 persigue a quien *“solicitare favores de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, en el*

¹⁰⁸¹ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 251.

ámbito de una relación laboral, docente o de prestación de servicios, continuada o habitual, y con tal comportamiento provocare a la víctima una situación objetiva y gravemente intimidatoria, hostil o humillante”.

También la Ley Orgánica 3/2007¹⁰⁸² define acoso sexual y acoso por razón de sexo en su art. 7, de manera que *“constituye acoso sexual cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo”*, y *“constituye acoso por razón de sexo cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo”*. Para la perfección de la infracción disciplinaria basta un único caso de acoso sexual.

Sin embargo, el acoso laboral no tuvo cabida en el CP hasta la modificación efectuada mediante Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio¹⁰⁸³, posterior en el tiempo a la entrada en vigor de la LORDCNP. Por este motivo, el tipo disciplinario incorpora su propia definición.

En definitiva, la redacción del art. 173.1 CP incorpora el delito de acoso laboral, castigando a los que *“en el ámbito de cualquier relación laboral o funcionarial y prevaliéndose de su relación de superioridad, realicen contra otro de forma reiterada actos hostiles o humillantes que, sin llegar a constituir trato degradante, supongan grave acoso contra la víctima”*.

Posteriormente, y ya en el ámbito policial, la Resolución del Director General de la Policía, de 10 de julio de 2013¹⁰⁸⁴, dispuso la adaptación del protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del

¹⁰⁸² España. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en BOE de 23 de marzo de 2007, nº 71, págs. 12611-12645.

¹⁰⁸³ España. Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en BOE de 23 de junio de 2010, nº 152, págs. 54811-54883.

¹⁰⁸⁴ España. Resolución del Director General de la Policía, de 10 de julio de 2013, por la que se dispone la adaptación al ámbito de la Dirección General de la Policía del “Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado”, en OG de 22 de julio de 2013, nº 2018.

Estado, señalando en su apartado II qué conductas constituyen o no acoso psicológico o moral en el trabajo; incorporando diversos ejemplos en su anexo II; siendo la Subdirección General de Recursos Humanos y Formación el órgano encargado del trámite del procedimiento.

Una vez tramitado éste, el titular de la Subdirección emitirá la resolución oportuna (apartado 4.2.3 de la Resolución de 10 de julio de 2013), pudiendo, entre otras medidas: *“proponer la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave de acoso y aplicar si procede medidas correctoras de la situación”*.

Por tanto, para iniciar un procedimiento sancionador por la posible comisión de esta falta muy grave, es necesaria una resolución previa, que finalice un procedimiento por acoso, y que inste la acción disciplinaria.

- La obstaculización grave al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales (7.o)

Esta falta disciplinaria persigue la obstaculización grave al ejercicio de las libertades públicas, entre las cuales se encuentra la que afecte al disfrute de los derechos sindicales. Respecto de sus elementos objetivos, como afirma Marina Jalvo (2006) *“deben resultar determinados por una obstaculización o limitación ilegal, injustificada y de cierta gravedad, no basta, pues, cualquier limitación del ejercicio de estos derechos¹⁰⁸⁵”*.

Las libertades públicas se encuentran recogidas en la Sección 1ª del Capítulo segundo del Título I de la CE, arts. 15 al 29. Se trata de:

Art. 15: derecho a la vida y a la integridad física y moral

Art. 16: libertad ideológica, religiosa y de culto.

Art. 17: derecho a la libertad deambulatoria y a la seguridad.

Art. 18: derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Art. 19: libertad de residencia y circulación por territorio nacional.

¹⁰⁸⁵ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios...* cit., pág. 341, respecto del art. 6.1 del RRDFAE.

Art. 20: derechos de expresión y difusión de pensamientos, producción y creación artística y científica, libertad de cátedra y al uso libre de cualquier medio de difusión para comunicar o recibir información veraz.

Art. 21: derecho de reunión pacífica y sin armas.

Art. 22: derecho de asociación.

Art. 23: derecho a participar en los asuntos públicos.

Art. 24: derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales.

Art. 25: derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que no constituyeran infracción administrativa o penal en el momento de su comisión.

Art. 26: prohibición de los tribunales de honor en la Administración civil.

Art. 27: derecho a la educación y libertad de enseñanza.

Art. 28: derecho a sindicarse libremente.

Art. 29: derecho de petición.

Como afirma Torres del Moral (1998), se trata de derechos que “*por su máxima importancia social y por las posibilidades estatales de realizar una política pertinente de prestaciones, son dotados del mayor nivel de garantías, asumiendo el Estado respecto de ellos compromisos exigibles*¹⁰⁸⁶” y, por esa misma importancia, el art. 53 CE les ha otorgado una particular protección, asegurando que su reconocimiento no resulte en una declaración de intenciones, lo que se ha denominado “*retórica constitucional*¹⁰⁸⁷”.

Otra forma de protección de las libertades públicas es esta falta disciplinaria, que asegura el respeto a estos derechos en el seno de un colectivo numeroso, así como diferenciar al CNP de sus antecesores preconstitucionales.

En cuanto al derecho de sindicación en particular, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no gozan de un régimen tan amplio como el del resto de los ciudadanos. Así lo ha dispuesto la CE, en su art. 28, al establecer que “*la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los*

¹⁰⁸⁶ TORRES DEL MORAL, A. *Principios de derecho constitucional español*, en Madrid: Universidad Complutense de Madrid (1998), págs. 263-264.

¹⁰⁸⁷ GARRIDO FALLA, F., Artículo 53 en *Comentarios a la Constitución* (coord. GARRIDO FALLA, F.), en Madrid: Cívitas (1985), pág. 885.

demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos”.

Efectivamente, el art. 8.3.a LORPPN ha reconocido el derecho *“a la sindicación y a la acción sindical, en la forma y con los límites normativamente previstos”*. Así, la Policía Nacional ha visto garantizado su derecho a constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional en el art. 8.1 de la misma norma, aunque únicamente podrán afiliarse a ellas integrantes del Cuerpo Nacional de Policía (art. 8.2 LORPPN).

De esta manera, pese a disponer la Policía Nacional de la vertiente organizativa de la libertad sindical, que consiste en *“el derecho a fundar sindicatos, el derecho a afiliarse al que libremente se elija, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas¹⁰⁸⁸”*, no disfruta del ejercicio pleno de sus actividades, como ocurre con el derecho de huelga, que ha sido prohibido por el art. 6.8 LOFFCCS.

- Las infracciones tipificadas como muy graves en la legislación sobre utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos (7.p)

Como ya se comentó, la norma a la que remite esta infracción es la Ley Orgánica 4/1997, que establece el uso de videocámaras por los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en lugares públicos. En su disposición adicional séptima, esta última ley orgánica establece que se considerarán faltas muy graves en el régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

“a) Alterar o manipular los registros de imágenes y sonidos siempre que no constituya delito.

b) Permitir el acceso de personas no autorizadas a las imágenes y sonidos grabados o utilizar éstos para fines distintos de los previstos legalmente.

c) Reproducir las imágenes y sonidos para fines distintos de los previstos en esta Ley.

d) Utilizar los medios técnicos regulados en esta Ley para fines distintos de los previstos en la misma”.

¹⁰⁸⁸ GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario...* cit., pág. 261.

No obstante, como ya se comentó con ocasión de la falta grave prevista en el art. 8.t, este tipo de infracciones ha perdido importancia con la extrema popularización de dispositivos portátiles capaces de grabar archivos de vídeo y audio.

XIV.2.- SANCIONES

Por su parte, las posibles sanciones a las infracciones estudiadas se encuentran recogidas en los arts. 10 y 11 de la normativa disciplinaria. Con el fin de una aplicación proporcionada, también han sido clasificadas como muy graves, graves o leves, según castiguen infracciones de la misma gravedad. Sin embargo, aquí se analizarán de forma conjunta, dado que su número es muy reducido.

- El apercibimiento

Esta sanción resulta propia de las faltas leves, y es la de menor gravedad de todo el espectro previsto en esta ley orgánica. Como observa Climent Barberá (2005): *“consiste en la amonestación al funcionario de la falta cometida y comporta una llamada de atención acerca del incumplimiento leve de sus obligaciones funcionariales¹⁰⁸⁹”*.

- La suspensión de funciones

La suspensión de funciones también es, al mismo tiempo, una situación administrativa; y como tal está descrita en el Capítulo III del Título X de la LORPPN, arts. 63 y 64. Consiste en *“privar al funcionario del ejercicio de sus funciones durante el tiempo de permanencia en la misma”* (art. 63), percibiendo durante ese periodo de tiempo la totalidad de las retribuciones básicas así como la prestación económica por hijo al cargo. La relación de servicio entre la Administración y el policía no queda extinguida, sino que *“únicamente queda interrumpida durante el periodo que se alargue el castigo¹⁰⁹⁰”*.

Además, como recalca el art. 64.1 LORPPN, *“cuando supere los seis meses, determinará la pérdida del puesto de trabajo¹⁰⁹¹”*, por lo que deberá ocupar un puesto

¹⁰⁸⁹ CLIMENT BARBERÁ, J. Régimen... cit., pág. 1278.

¹⁰⁹⁰ TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., pág. 282.

¹⁰⁹¹ CANO CAMPOS, T. El concepto... cit., pág. 299; y CASTILLO BLANCO, F. A., *Función...* cit., pág. 302.

vacante en la plantilla a la que esté adscrito, con posterioridad al cumplimiento de la sanción.

Por otra parte, e independientemente de la gravedad de la infracción cometida, *“el tiempo en esta situación no será computable a efectos de trienios, antigüedad y derechos en el régimen de Seguridad Social que sea de aplicación”*, como establece el art. 64.2 LORPPN.

Resulta posible imponer esta sanción por la comisión de cualquier tipo de falta disciplinaria, graduándose sus límites máximo y mínimo en razón de su gravedad¹⁰⁹². De esta manera, por la comisión de una falta leve se puede imponer por un rango de tiempo de uno a cuatro días, presentando la particularidad de no acarrear pérdida alguna de antigüedad ni implicar la inmovilización en el escalafón. Por la comisión de faltas graves, la suspensión de funciones se extenderá de cinco días a tres meses; y por faltas muy graves de tres meses y un día a seis años.

Si se hubiera impuesto a consecuencia de faltas graves o muy graves, ante el silencio de la norma y por oposición a las impuestas por infracciones leves, habrá de entenderse que se produce la inmovilización en el escalafón y la pérdida de antigüedad durante el tiempo que se prolongue la medida, lo cual conllevará una paralización en la carrera profesional del sancionado. La inmovilización en el escalafón *“consiste en que el sancionado, (...) será «adelantado» en el mismo por sus compañeros más modernos que seguirán acumulando antigüedad durante el tiempo que dure la sanción, con lo que a aquél se le producirá un perjuicio en caso de que se produzca un llamamiento para ascender por orden de antigüedad”*¹⁰⁹³.

- El traslado forzoso

Esta sanción es propia de las infracciones muy graves, y ha sido descrita en el art. 11 LORDCNP:

“1. Los funcionarios sancionados con traslado forzoso no podrán obtener un nuevo destino por ningún procedimiento en el centro, unidad o plantilla de la que fueron trasladados, en el período de uno a tres años determinado en la resolución sancionadora, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo siguiente.

¹⁰⁹² CLIMENT BARBERÁ, J. Régimen... cit., pág. 1277.

¹⁰⁹³ VALRIBERAS SANZ, A. *Cuerpo Nacional de Policía...* cit., pág. 650.

2. Los mencionados plazos se computarán desde el momento en que se efectúe el traslado”.

Pese a que se ha afirmado que el traslado forzoso no afecta a la relación de servicio del funcionario: “las derivaciones negativas que supone van referidas a los inconvenientes y perjuicios que pueden ocasionar el cambio de lugar de la residencia habitual de una persona en el que normalmente desarrolla su vida social y afectiva¹⁰⁹⁴”, lo cierto es que también ocasiona la pérdida del puesto de trabajo, debiendo ocupar el sancionado uno que esté vacante en el destino al que ha sido trasladado. Como observa Climent Barberá (2005):

“Este doble componente de la sanción –pérdida de un puesto de trabajo y restricción de la obtención de cualesquiera otros en la misma localidad- lleva a que la gradación de esta sanción se centre sólo en el segundo de los contenidos de la misma, es decir, en el tiempo durante el que no se pueden obtener puestos de trabajo en la localidad correspondiente¹⁰⁹⁵”.

Incluso aunque el art. 19.1 CE garantiza el derecho a elegir libremente el lugar de residencia, en el caso de los policías nacionales existe una obligación a residir en el lugar al que hayan sido destinados. Este deber ha sido matizado a lo largo de los últimos años, indudablemente en vista de las mejoras en los medios de transporte, habiendo indicado el art. 9.s LORPPN que es obligación de los funcionarios del CNP:

“Residir en el ámbito territorial que se determine en función de la plantilla de destino. A tal efecto, se fijarán los criterios objetivos en base a los cuales será determinado dicho ámbito territorial, donde se autorizará la residencia de los Policías Nacionales, garantizándose, en todo caso, el adecuado cumplimiento del servicio”.

La necesidad de que este deber fuera establecido mediante ley orgánica (como es la citada norma) ya fue defendida por Castillo Blanco (1992)¹⁰⁹⁶. Por otra parte, la [STC 234/1991, de 10 de diciembre](#) valoró la imposición del traslado forzoso, no apreciando inconveniente alguno en su aplicación.

¹⁰⁹⁴ TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 282-283.

¹⁰⁹⁵ CLIMENT BARBERÁ, J. *Régimen...* cit., pág. 1277.

¹⁰⁹⁶ CASTILLO BLANCO, F. A., *Función...* cit., pág. 305.

Por motivos obvios, esta sanción resulta idónea en caso de que la falta disciplinaria haya producido un importante deterioro del ambiente de trabajo en la plantilla policial de origen. Obviamente, la gradación de la sanción ha de valorar la duración del periodo de traslado.

- La separación de servicio

Esta sanción, prevista únicamente en caso de faltas muy graves, es la más gravosa de las previstas en esta normativa disciplinaria, y conlleva no sólo la pérdida de la condición de funcionario de carrera de la Policía Nacional¹⁰⁹⁷, sino la imposibilidad de concurrir a pruebas de acceso a la función pública¹⁰⁹⁸. Efectivamente, *“además de romper la relación de servicio existente y, por tanto, comportar la pérdida de la condición de funcionario, lo que determina, además de la pérdida de tal condición, la imposibilidad de volver a acceder a cualesquiera procesos selectivos, ya que el no estar incurso en esta sanción es uno de los requisitos expresos para ello¹⁰⁹⁹”*.

La separación de servicio comporta consecuencias más graves que las propias de los castigos previstos en el Código Penal, dado su carácter perpetuo¹¹⁰⁰. Por este motivo, se ha reservado su imposición al Ministro del Interior (art. 13.a LORDCNP), que únicamente cabe en el caso de *“la concurrencia de especiales circunstancias agravantes, de modo que no procede dicha sanción cuando se está en presencia de una simple acción típica no reforzada por una agravación especial¹¹⁰¹”*. La [STS de 11 de diciembre de 2000](#) ha considerado, en el caso de un hurto perpetrado en las dependencias policiales, que *“la conducta del recurrente ha vulnerado los más elementales principios que deben presidir el quehacer policial, entre los que se encuentra el de actuar con dignidad, oponerse a las violaciones de la ley y evitar todo comportamiento que pueda significar pérdida de la confianza y consideración que requieren sus funciones o*

¹⁰⁹⁷ Art. 5.1 LORPPN.

¹⁰⁹⁸ Arts. 26.1.c LORPPN y 56.1.d TREBEP. También CASTILLO BLANCO, F. A., *Función...* cit., pág. 298.

¹⁰⁹⁹ CLIMENT BARBERÁ, J. *Régimen...* cit., pág. 1276.

¹¹⁰⁰ TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual...* cit., págs. 278-279.

¹¹⁰¹ MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los empleados...* cit., pág. 78. En el mismo sentido, las [SSTS de 1 de abril de 2011](#) y [de 9 de marzo de 2009](#).

comprometer el prestigio y eficacia del servicio de la policía”, justificando la imposición de la separación del servicio.

XIV.2.1.- La ejecución de las sanciones

La ejecución de las sanciones y las distintas circunstancias que la rodean se encuentran descritas en el Capítulo V del Título II LORDCNP (arts. 47 al 50). Se trata de una serie de normas que buscan regular la forma de llevar a efecto las sanciones, algunas de ellas (como la ejecutividad inmediata) ya han sido estudiadas anteriormente.

“Las sanciones disciplinarias se ejecutarán según los términos de la resolución en que se impongan y su naturaleza, y comenzarán a cumplirse el mismo día en que se notifique al infractor la resolución por la que se le imponen, o bien, en el plazo máximo de diez días, contados a partir del día siguiente al de su notificación, salvo que por causas justificadas se aplase el cumplimiento en la propia resolución por un período de tiempo que no exceda del legalmente establecido para su prescripción”.

El art. 47.1 busca asegurar que, pese a la ejecutividad inmediata de las sanciones, sea posible organizar la sustitución del expedientado durante periodos de escasez de personal (como los propios de las vacaciones), o en caso de que las funciones asignadas a su puesto de trabajo resulten difíciles de remplazar. También hace posible que el sancionado pueda disfrutar de los días de descanso propios de su turno de trabajo antes de la ejecución. Este precepto carece de sentido en el caso de apercibimientos.

“De no ser posible el cumplimiento de la sanción en el momento en que se dicte la resolución por hallarse el funcionario en situación administrativa que lo impida, ésta se hará efectiva cuando su cambio de situación lo permita, salvo que haya transcurrido el plazo de prescripción”

Lo establecido en el art. 47.2 no resulta aplicable en caso de que la situación administrativa sea la de excedencia voluntaria, dado que los plazos para resolver el procedimiento se hubiesen encontrado suspensos, y los de prescripción de la infracción, por otra parte, se habrían interrumpido, en aplicación del art. 46.4.

De esta manera, de encontrarse previamente el policía en situación de suspensión provisional de funciones, al haberse acordado esa medida cautelar, habría de finalizarse primero el cumplimiento de dicha medida provisional en caso de que durante ese periodo se impusiera una sanción disciplinaria.

“Cuando concurren varias sanciones de suspensión de funciones, su cumplimiento se llevará a cabo siguiendo el orden cronológico de imposición, comenzando dentro de éste por las de mayor gravedad, hasta el límite de seis años. Si la suma de ellas excede de dicho límite, no se cumplirá el tiempo que lo sobrepase”.

El apartado 47.3 dispone el orden de cumplimiento de sanciones en caso de que éstas se hayan impuesto en un mismo procedimiento disciplinario, y se traten de suspensiones de funciones. Resulta significativo el límite máximo de seis años, de tal manera que, en vista de la posibilidad de que no lleguen a ejecutarse suspensiones de funciones cuando la suma de su duración supere este periodo, debería evaluarse la posibilidad de imponer una sanción distinta, como la de separación del servicio.

En caso de que posteriormente se impongan nuevas suspensiones, a causa de otros procedimientos disciplinarios, deberá esperarse al cumplimiento de las anteriores, hasta el límite temporal máximo de su prescripción.

“Si antes de que se dicte la resolución correspondiente el funcionario sometido a expediente adquiere la situación de servicio activo en otro cuerpo de funcionarios, se exigirá igualmente el cumplimiento de la sanción, que será inscrita en el registro de personal correspondiente al cuerpo desde el que se cometió la falta, y se aplicará el régimen de prescripción de sanciones y de cancelación de las inscripciones previsto en esta Ley Orgánica”.

El art. 47.4 carece de aplicación práctica salvo en caso de que la sanción sea una separación del servicio, ya que la imposición de un apercibimiento no tendrá efecto alguno, y de haber adquirido el sancionado la situación de servicio activo en otro cuerpo de funcionarios, carecen de sentido las suspensiones de funciones (al no prestar servicio policial) y el traslado forzoso.

A la hora de ejecutar suspensiones de funciones, cabe la posibilidad de que el interesado solicite el fraccionamiento de la cantidad correspondiente a la

sanción durante los cinco meses posteriores a aquél en el que la sanción se impuso (art. 47.4 LORDCNP).

Por último, existe la posibilidad de inejecutar la sanción, total o parcialmente; o suspenderla por un periodo inferior al de su prescripción; ya sea de oficio, a instancia del interesado o del Consejo de Policía. Aunque el art. 49 LORDCNP exige que concurra causa justa para ello, al haberse descartado que la incoación de procedimientos disciplinarios se vea regida por el principio de oportunidad, habría de requerirse la concurrencia de circunstancias de especial relevancia para llevar a cabo esta inejecución.

XV – CONCLUSIONES

CAPÍTULO XV.- CONCLUSIONES

El objetivo de esta tesis era realizar un estudio sistemático y detallado de las diversas circunstancias que influyen en la aplicación de este sector del derecho, que ha demostrado (como ya se perfilaba desde el inicio) tener un carácter único y diferenciado del propio de otros funcionarios públicos.

No podía ser de otra manera, dadas las numerosas diferencias que se aprecian entre el derecho estatutario de colectivos que presentan una idiosincrasia y funciones diferenciados. Efectivamente, la organización fuertemente jerarquizada del CNP, así como la importancia de las misiones a desempeñar, justifican un régimen disciplinario exigente, que persiga con eficacia la correcta prestación del servicio.

Por otra parte, la diversidad de los posibles cometidos a desempeñar, tanto en este cuerpo como en las Policías Locales, ha ocasionado la necesidad de un uso frecuente de técnicas administrativas tales como los conceptos jurídicos indeterminados o las normas en blanco, de manera que sea posible adecuar una misma normativa a una diversidad de circunstancias, sin causar inseguridad jurídica.

A lo largo del análisis de los dos procedimientos, y de las diferentes infracciones y sanciones, se han ido alcanzando una serie de conclusiones, que merecen ser analizadas en detalle.

I.- Los códigos deontológicos constituyen una herramienta imprescindible para interpretar adecuadamente la LORDCNP.

El correcto desempeño de la función policial no está, ni puede estar, previsto hasta el último detalle en normas positivas. Su objetivo es regular comportamientos humanos, y la diversidad de éstos hace imposible un desarrollo exhaustivo que prevea todas y cada una de las posibilidades existentes.

Los códigos deontológicos pueden suplir esas deficiencias normativas, ya que recogen los valores propios del CNP y, además, su contenido está claro en el subconsciente colectivo, de tal manera que cualquiera tiene claro cuál es la conducta que se debe esperar de un policía, aunque no se conozca en detalle el procedimiento concreto a seguir.

Por este motivo, estos códigos de conducta resultan de particular interés en el ámbito disciplinario, en el que se han de valorar comportamientos que, probablemente, no encuentren un reflejo exacto en el catálogo establecido de infracciones. En este caso, estos códigos, como elementos inspiradores, permitirán aclarar el correcto sentido de conceptos jurídicos indeterminados, erigiéndose como un mecanismo que coadyuve a evitar la inseguridad jurídica.

Sin embargo, para que los códigos deontológicos cumplan con esa función, es necesario que estén interiorizados tanto en los componentes del colectivo como de la generalidad, y no tratarse de una declaración de intenciones con un contenido exclusivamente semántico. Esto es, la publicación de un código que no se sienta como propio no va a vincular al personal al que esté dirigido.

El papel de la deontología, sin embargo, ha de ser meramente inspirador, y no ha de confundirse con la normativa disciplinaria en sí misma: en caso de imponerse una sanción, habrá de ser por el incumplimiento de una norma penal o administrativa; pero nunca por vulnerar exclusivamente la deontológica, inobservancia que, en todo caso, conllevaría una respuesta social.

II.- No cabe la aplicación de la analogía *in bonam partem* en derecho disciplinario, dado que en éste existen otros intereses en juego, aparte de los propios del inculpado.

El uso de la analogía *in malam partem*, como técnica para evitar lagunas del derecho, ha sido descartada por la jurisprudencia del TC, al consistir en una aplicación de la ley para un caso para el que no ha sido prevista. Por tanto, no cabe la aplicación de infracciones y sanciones a casos distintos para los que fueron específicamente previstas.

La analogía *in bonus* no ha sido valorada por el TC, ni tampoco parece específicamente descartada por la normativa procedimental, por lo que su situación resulta menos clara. Sin embargo, han de tenerse en cuenta las particularidades del derecho disciplinario, en el que se barajan diversos intereses: los del inculpado y los generales (como prevé el art. 103.1 CE) que, en el caso específico del régimen disciplinario policial, son la correcta prestación del servicio (y a partir de ésta, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y de la seguridad ciudadana, establecida en el art. 104.1 CE).

La analogía en favor del expedientado supondría menoscabar los mismos valores que inspiran la normativa disciplinaria, al apreciar únicamente el posible perjuicio a la parte interesada. Los intereses generales han sido considerados dignos de protección constitucional, y no pueden ser relativizados en pro de la conveniencia de una única persona.

Esta postura ha de ser mantenida incluso en el caso de que las sanciones disciplinarias traigan causa de otra penal por delito común, debido a que en ese caso los bienes jurídicos protegidos por los dos sectores del ordenamiento jurídico serán diferentes.

III.- La responsabilidad solidaria es contraria al principio de personalidad de las sanciones, y permite sancionar a quienes no han participado en la comisión de la infracción, aproximándose peligrosamente a la responsabilidad objetiva.

La LRJSP permite en su art. 28.3 establecer la responsabilidad de forma solidaria, en caso de que corresponda a varios individuos el cumplimiento de una obligación en particular.

Sin embargo, y al menos en el ámbito disciplinario, la responsabilidad solidaria presenta caracteres de inconstitucionalidad, ya que permite sancionar a aquellos que no han participado en la comisión de la infracción mediando dolo o culpa. Asimismo, ha de recordarse que la responsabilidad objetiva ha sido proscrita, en el ámbito administrativo sancionador, por la misma LRJSP.

Tampoco debe olvidarse que la responsabilidad solidaria presenta problemas a la hora de adecuar la sanción que pueda corresponder a cada uno de los expedientados, cuando la LORDCNP ofrece numerosas opciones para graduar la sanción que corresponda a cada uno de los autores, utilizando los criterios de proporcionalidad establecidos a este efecto y empleándolos de forma coherente con la organización policial.

Por tanto, no sólo ha de descartarse la responsabilidad solidaria en el ámbito disciplinario, sino que además ha de individualizarse la sanción correspondiente a cada uno de sus responsables, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes al caso y a sus autores.

IV.- Las infracciones previstas en los arts. 8.z.quáter o 9.n, destinadas a atenuar un grado la sanción correspondientes a las faltas muy graves y graves, respectivamente, producen problemas de interpretación, prescripción y caducidad. En su lugar, sería preferible que se dispusiera que, en caso de concurrir numerosas atenuantes a la hora de graduar una sanción, se rebaje ésta en un grado.

Pese a no estar previstos en la redacción original de la LORDCNP, estos dos tipos se añadieron con posterioridad, permitiendo que en aplicación de los criterios de proporcionalidad se impongan sanciones graves o leves a faltas muy graves o graves, respectivamente.

Estas dos infracciones generan diversos problemas procedimentales: en primer lugar, los plazos de prescripción de infracciones y sanciones son diferentes en razón de su gravedad: tres años de ser muy graves, dos en caso de ser consideradas graves y únicamente un mes para las leves; plazos que coinciden tanto para infracciones como para sanciones.

Sin embargo, al aplicarse un tipo específico, de una gravedad menor a la descrita en el tipo inicial (que es el que describe el comportamiento cometido), se produce una duda razonable acerca de cuáles son los plazos de prescripción en el caso concreto. De aplicarse el art. 8.z.quáter y aplicar una sanción grave a una falta muy grave, los problemas son menores que en el caso de emplearse el 9.n, y

aplicar una sanción leve a una falta grave, porque en ese caso el plazo de prescripción es de apenas un mes.

No es éste el único problema que produce esta técnica, ya que el procedimiento agravado dispone de unos plazos diferentes para resolver que el simplificado. Si la falta finalmente imputada es la 9.n, el periodo establecido para dictar la resolución, ¿es de seis o de tres meses?

Por último, estas dos faltas no prevén conducta ninguna, sino únicamente la posibilidad de aplicar una sanción un grado menor, por lo que deben ser completadas con otra que sí que cumpla con los requisitos impuestos por el principio de tipicidad.

Esta cuestión podría haberse solucionado fácilmente agregando una nueva disposición al art. 12 LORDCNP, tras los criterios de graduación de las sanciones. En virtud de dicho precepto, se posibilitaría aplicar a una determinada infracción la sanción apropiada para un grado menor de gravedad, en caso de concurrir varios criterios atenuantes; manteniendo en todo caso la falta disciplinaria la gravedad que tenía originalmente. De esta manera se conservarían los plazos de prescripción de la infracción y los previstos para tramitar el procedimiento, y se emplearía el plazo prescriptivo de la sanción en relación a su nueva gravedad.

V.- En caso de que sea necesaria una resolución penal para continuar con la persecución disciplinaria, la suspensión del procedimiento debe llevarse a cabo en el momento en que se tenga conocimiento el proceso penal, y no continuar hasta el momento previo a la emisión de la resolución sancionadora.

En el caso de las infracciones que vengan motivadas por la condena penal, por delito o delito leve doloso (7.b, 8.y y 9.m), y no se vulnere la prohibición de *bis in idem*, cabe la posibilidad de continuar la instrucción del procedimiento disciplinario, si bien no puede emitirse la resolución sancionadora definitiva hasta que la resolución penal sea firme.

La firmeza de la resolución penal es necesaria debido a que los hechos que se declaren probados en ésta vincularán a la Administración y, por tanto, no puede existir contradicción con los acreditados en el procedimiento disciplinario.

Sin embargo, el art. 18.2 LORDCNP permite la incoación de un procedimiento administrativo en el caso de que se esté tramitando otro penal por los mismos hechos y su trámite, aunque no debe llegar a emitirse la resolución definitiva.

Esto posibilita que el instructor lleve a cabo todo tipo de actividades buscando averiguar la realidad de lo ocurrido, de forma paralela a la investigación efectuada por el juez de instrucción. De hecho, al continuar el procedimiento hasta el momento previo a la emisión de la resolución definitiva, puede haber extendido un pliego de cargos y una propuesta de resolución, en base a los hechos acreditados durante la instrucción; y los resultados de esta actividad probatoria pueden contradecir, en todo o en parte, a los hechos declarados probados en la resolución penal, cuando hay vinculación de la Administración a éstos últimos.

La solución a este problema consiste en la suspensión del procedimiento disciplinario tan pronto como se tenga conocimiento de la existencia de un proceso penal, sin realizar más trámites. Y, en caso de que ya se hubiese efectuado alguna actividad probatoria que pudiera contradecir a los hechos declarados probados, realizar una retroacción de las actuaciones hasta el momento oportuno, aceptando los propios de la resolución penal y continuando el procedimiento a partir de ese punto.

VI.- Dado que la información reservada no tiene carácter probatorio, y que puede influir en las decisiones del órgano instructor, no debería incluirse en el expediente administrativo posterior.

La información reservada, también denominada actuaciones previas por la LPAC es un trámite discrecional, cuyo objeto es esclarecer la posible existencia de hechos que tengan relevancia disciplinaria, o en algunos casos determinar su autor, y busca evitar procedimientos innecesarios.

Además es una actuación previa al inicio del procedimiento, y por ese motivo no tiene capacidad, en principio, para interrumpir la prescripción, y su trámite puede ser realizado por personas diferentes a las que se hagan cargo, posteriormente, de la instrucción del procedimiento sancionador.

A lo largo de una información reservada se pueden realizar, lógicamente, actividades probatorias para alcanzar su fin, sin que puedan superar éste: una vez acreditada la comisión de una falta disciplinaria, deberá iniciarse el procedimiento disciplinario.

Indica el art. 19.6 LORDCNP que las actuaciones previas deberán incorporarse al expediente que se tramite a posteriori. Dicha incorporación presenta diversos problemas:

Por una parte, puede condicionar el criterio del instructor, que ha de realizar su propia investigación y no basarse en otra anterior al acuerdo de inicio. Además, quien resultó ser inculcado no disfrutó de la posibilidad de contradicción en el momento de practicarse la actividad probatoria propia de la información reservada, ya que en ese momento aún no se había presentado una acusación contra su persona.

Por otra, el art. 22 LORDCNP señala que *“la intervención del instructor en todas y cada una de las pruebas practicadas es esencial...”* y las actuaciones preprocedimentales no fueron efectuadas interviniendo ese instructor, incluso aunque resulte ser la misma persona, ya que aún no había sido nombrado en esa posición.

Por todos estos motivos, no sólo ha de evitarse el uso de los resultados que deriven de una información reservada con carácter probatorio, sino que tampoco deberían incorporarse al expediente sancionador, con el fin de evitar sesgos en las decisiones del instructor. Y, en caso de ser necesario el uso a posteriori alguna de las pruebas practicadas en su desarrollo, ha de notificarse expresamente al inculcado, a fin de que pueda disfrutar de su derecho de contradicción.

VII.- El día de inicio del plazo de prescripción de las sanciones debe de ser el siguiente a aquél en el que sea ejecutable la resolución, de forma acorde a lo dispuesto en el art. 30.3 LRJSP.

Las sanciones disciplinarias prescriben en un periodo de tres, dos años o un mes, según sean muy graves, graves o leves; plazo que comienza a correr en fechas diferentes a razón del momento en que alcanzaron firmeza.

Sin embargo, esas mismas sanciones son inmediatamente ejecutivas, como dispone el art. 48 LORDCNP, motivo por el cual se harán efectivas con anterioridad a que comience a correr el plazo de prescripción.

Este hecho puede ocasionar que la sanción se ejecute con anterioridad a una posible resolución favorable ante un recurso administrativo, o a una medida cautelar en el proceso contencioso administrativo al efecto; dificultando una tutela judicial efectiva o, quizá, la pérdida irremediable de algún interés que ostentara el sancionado.

Con el fin de solucionar esta cuestión, se podría modificar la redacción actual del art. 16.1 LORDCNP: *“el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en el que adquieran firmeza”*, utilizando como referencia el art. 30.3 LRJSP: *“el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción”*.

Esta redacción no sólo soluciona este problema, sino que es acorde con nuestro ordenamiento jurídico, al disponer el art. 1969 CC que: *“el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse”*.

VIII.- Debe considerarse la pérdida de la condición de funcionario como una de las causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria, con independencia de la gravedad de la infracción cometida, salvo que esa pérdida se cometa en fraude de ley.

Según el art. 14.1 LORDCNP, las causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria consisten en el cumplimiento total de la sanción, el fallecimiento de la persona responsable, la prescripción y las consecuencias que un indulto pudiera tener en el procedimiento disciplinario.

Sin embargo, esta relación resulta claramente incompleta, pudiendo echarse en falta el cumplimiento de la sanción o el archivo del procedimiento, al haberse demostrado la falta de responsabilidad disciplinaria, lo que demuestra que las causas relacionadas en el artículo citado no constituyen una relación cerrada. Por

otra parte, no debe olvidarse que el ámbito de aplicación de la LORDCNP se limita los funcionarios del CNP, como también recuerda su art. 2.

La posibilidad de sancionar a aquellas personas que hayan perdido la condición de policía nacional obedece, sin lugar a dudas, a la búsqueda de imponer la sanción de separación de servicio a aquellos a los que previamente se haya impuesto la pena de inhabilitación absoluta o especial para empleo o cargo público (que, como consecuencia, habrán perdido la condición de funcionario), alejando definitivamente del ejercicio de las funciones policiales de aquellos cuyas acciones mostraran un particular desvalor.

Sin embargo, es doctrina reiterada que no resulta posible imponer la sanción de separación de servicio a aquellos que ya no ostenten la condición de funcionario, salvo que ésta se haya perdido con el fin específico de burlar la posible imposición de dicha sanción: esto es, en fraude de ley. Se daría este supuesto en caso de alguien que renunciara a la mencionada condición ante la apertura de un expediente disciplinario cuyo resultado pudiera ser, presumiblemente, la separación.

A estas consideraciones ha de unirse la imposibilidad material de hacer cumplir ninguna sanción disciplinaria a alguien que haya perdido la condición de policía nacional, al no afectarle un apercibimiento, carecer de funciones que suspender, no ser posible trasladarle a otro destino ni poder privarle de una condición que ya no ostenta.

IX.- Necesidad de dar vista, inmediatamente antes del trámite de audiencia, en los dos tipos de procedimiento.

El trámite de audiencia, pese a estar previsto en el texto constitucional (art. 105.c), tiene una recogida muy discreta en la LORDCNP, apenas un breve apunte en su art. 17.

Obviamente, esa parca redacción no evita la existencia de ese derecho del inculpado, que consiste en la presentación de alegaciones y aportación de documentos a la vista del expediente disciplinario completo, incluyendo la propuesta de resolución.

El art. 24 de esta ley orgánica establece la obligación de dar vista del expediente al interesado en cualquier momento del procedimiento, y copia de lo actuado también caso de solicitarlo.

Los dos procedimientos previstos establecen ciertos momentos en los cuales ha de darse vista de lo actuado: en el simplificado, previamente a la toma de declaración del inculcado, con motivo del acuerdo de inicio (art. 30.2); y en el agravado en el momento de formulación del pliego de cargos (art. 36.2 LORDCNP) y al finalizar la fase de prueba (art. 38.1 LORDCNP).

Sin embargo, no existe una disposición similar con motivo de la emisión de la propuesta de resolución. Pese a que el expedientado puede solicitar copia del expediente en cualquier momento, puede desconocer la incorporación a éste de cualquier documentación, y realizar el trámite de audiencia desconociendo parte de lo instruido.

Por tanto, la única forma de asegurar que el interesado dispone de toda la información precisa para disfrutar de su derecho a la defensa es darle vista del expediente al notificarle la propuesta de resolución, pese a no estar específicamente previsto en la norma; evitando de esta manera que sufra indefensión.

X.- Los policías graduados en derecho no deberían defender a los inculcados, al carecer del nivel académico y formativo suficiente.

El art. 19.4 LORDCNP reconoce el derecho de los expedientados a ser asistidos por un abogado o por un policía nacional licenciado en derecho.

La licenciatura en derecho otorgaba el mismo nivel de cualificación que actualmente ofrece el grado en el Espacio Europeo de Educación Superior. Sin embargo, con el fin de poder ejercer como abogado, es necesario cursar un máster de carácter especializado, en el marco de lo dispuesto en la Ley 36/2006, de 30 de octubre y del art. 10.1 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre.

Y no podía ser de otra manera, dadas las complejidades de una profesión en la que no sólo son necesarios unos conocimientos generales, sino también

específicos, dirigidos tanto a la asesoría y defensa de los intereses de los clientes como a realizar trámites ante diversos órganos administrativos.

Por tanto, habiendo sido reconocido que el hecho de graduarse en derecho no puede habilitar para ejercer esta profesión, carece de sentido admitir esa posibilidad a efectos disciplinarios, dado que una sanción en este ámbito puede suponer incluso la pérdida de la condición de funcionario.

Pese a que el fin de este precepto pueda ser bienintencionado (el ahorro de los emolumentos de un letrado), los posibles beneficios que pudiese aportar palidecen ante el perjuicio sufrido en su defensa.

XI.- El régimen de la denuncia ha de ampliarse a las anónimas y a aquéllas que no alcanzan a especificar la fecha de comisión de la falta.

El procedimiento disciplinario, como dispone el art. 19.1 LORDCNP se iniciará de oficio, ya sea a propia iniciativa o en virtud de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia.

No se ha desarrollado en detalle el régimen de la denuncia, que ha sido descrito en el 62.2 LPAC, precepto que establece que éstas deben aclarar la identidad de la persona o personas que las presentan, el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración y la fecha de comisión de la infracción.

Resulta particularmente preocupante la negativa a aceptar denuncias anónimas, cuando la LORDCNP vela por el correcto cumplimiento de la conducta de policías, y resulta comprensible que un particular no quiera denunciar públicamente a una persona que pudiera ocasionarle posteriormente dificultades en su rutina diaria.

Aún más extraña es la imposibilidad de aceptar denuncias que no aclaren la fecha de comisión de la infracción, cuando en algunos casos (infracciones continuadas y permanentes) ese momento no es fácil de discernir.

En ambos casos, hay una solución sencilla a los problemas que pudiese causar una denuncia que presentara tales defectos: practicar una información reservada.

La información reservada, sin ser un procedimiento disciplinario y sin necesidad de una acusación formal, podría evitar denuncias anónimas abusivas contra un policía en particular, al dilucidar si se aprecian indicios de conductas que pudieran constituir una infracción; y de la misma manera podría aclarar el momento en que ésta se produjo, de manera que se constatará si la presunta falta está prescrita o no.

XII.- Las infracciones leves requieren de un plazo de prescripción de seis meses, a fin de asegurar su persecución y la posibilidad de realizar trámites como una información reservada.

Los plazos de prescripción de las infracciones disciplinarias han quedado establecidos en el art. 15.1 LORDCNP en tres años, dos años o un mes, según sean muy graves, graves o leves, respectivamente. Estos periodos de tiempo comienzan a computarse en la fecha de comisión de la falta (con peculiaridades en el caso de faltas continuadas o permanentes) y finalizan con la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento administrativo.

Este plazo tan breve ocasiona dos problemas:

Por una parte, en caso de que se produzca la perención del procedimiento, la infracción habrá prescrito de forma inevitable, al tener previsto este procedimiento un plazo de tres meses para su resolución.

Por otra, cuando se considere oportuno tramitar una información reservada previamente al acuerdo de inicio, habrá de tenerse en cuenta que la notificación de éste ha de efectuarse en ese periodo de un mes, por lo que la información reservada deberá tramitarse en un plazo de apenas unos días.

Asimismo, esa dificultad para sancionar infracciones leves redunda inevitablemente en problemas a la hora de perseguir la falta grave prevista en el art. 8.e, que para su perfección requiere la previa sanción de dos infracciones leves de las previstas en el art. 9.c.

Con el fin de evitar estos problemas, se considera más adecuado un plazo de prescripción de seis meses, en caso de faltas leves.

XIII.- El procedimiento simplificado requiere que se califique en el acuerdo de inicio, de forma provisional, la posible infracción disciplinaria cometida, a fin de que el inculpado plantee una defensa apropiada a sus intereses.

El procedimiento que entiende de faltas graves y muy graves dispone, a lo largo de su desarrollo, la emisión de un pliego de cargos, en el cual han de constar todos los hechos sancionables que se hayan averiguado, su posible calificación jurídica y las sanciones que dichos comportamientos puedan acarrear. De esta manera, el inculpado es notificado de la acusación.

Sin embargo, el procedimiento establecido para las faltas leves no requiere que en ningún momento se efectúe dicha acusación, siendo el acuerdo de inicio el único trámite que se efectúa con anterioridad a la actividad probatoria. Pese a ello, los requisitos de este acuerdo se limitan únicamente a los hechos que motivan el procedimiento y el nombramiento de las personas encargadas de su instrucción.

Por tanto, tras la notificación de la apertura del procedimiento, prácticamente vacía de contenido, se cita al expedientado a fin de ser oído en declaración sin conocer la acusación que pesa sobre él. De hecho, el primer momento en que ha de efectuarse la imputación es la propuesta de resolución, en la que ya se concretará, al fin, la conducta apreciada, su calificación jurídica y la sanción propuesta.

Esto implica que toda la actividad probatoria se efectúe sin un conocimiento claro de la acusación, de manera que no se pueda llevar a cabo de forma adecuada la debida contradicción o proponer la práctica de pruebas que puedan beneficiar al expedientado.

La solución a este problema, de capital importancia, es utilizar la redacción del art. 64.2.b LPAC, de manera que el acuerdo de inicio deba incluir, asimismo, la calificación provisional de los hechos que originen el procedimiento y las sanciones que pudieran corresponder; de forma coherente con lo establecido en la disposición final cuarta LORDCNP, que establece la aplicación supletoria, en cuanto a cuestiones de procedimiento, de la normativa que rige el procedimiento administrativo común.

XIV.- Sólo debe garantizarse la presencia del inculpado en la práctica de las actividades probatorias efectuadas en la fase de prueba, con conocimiento de la acusación por su parte.

Como ha quedado ya aclarado, en el procedimiento por faltas leves es necesario que se efectúe una acusación provisional con el acuerdo de inicio; mientras que en el caso del procedimiento agravado, esa acusación se concreta en el pliego de cargos.

Únicamente a resultas de conocer esa imputación puede definirse una defensa adecuada, proponiendo la prueba que se considere oportuna y contradiciendo el resto en lo que se considere oportuno.

Por otra parte, el art. 23.2 LORDCNP señala que, a la hora de practicar actividades probatorias, debe notificarse al interesado el lugar y momento en que se llevarán a cabo, y su posibilidad de asistir a ellas.

No obstante, en el procedimiento agravado, si esas pruebas se practicaran antes de la formulación del pliego de cargos, el imputado no tendría posibilidad de llevar a cabo una contradicción plena al no haberse efectuado aún una acusación formal ni tampoco, al realizarse la actividad probatoria a instancia del instructor, tener posibilidad de entregar un pliego de preguntas en caso de que consistiera en una testifical.

Resulta mucho más apropiado que el inculpado, con pleno conocimiento de la acusación efectuada en el pliego de cargos, pudiera solicitar la repetición de las actividades probatorias que le interesaran, presentando en este caso una serie de preguntas para poder efectuar una contradicción completa.

En el procedimiento por faltas leves toda la actividad probatoria se lleva a cabo en el mismo momento, de manera que la única forma de asegurar la contradicción sería permitir que el inculpado pudiese aportar un pliego de preguntas sin importar quién haya solicitado su práctica.

XV.- Las diligencias complementarias carecen de sentido, al existir la posibilidad de devolver el expediente al instructor, sin necesidad de que haga los trámites el órgano que resuelva, contaminando su independencia.

La LORDCNP establece que será el Director General de la Policía el órgano incoador en los procedimientos previstos para las faltas graves y muy graves, y únicamente al finalizar éstos elevará, en caso de ser preciso, el expediente al Secretario de Estado de Seguridad o al Ministro del Interior. Por tanto, sería competente en todo caso el Director General de la Policía del trámite de diligencias complementarias.

Con anterioridad a la emisión de la resolución definitiva, el órgano incoador tiene posibilidad de efectuar una serie de trámites, todos ellos dirigidos a asegurar que el expediente administrativo es correcto y se han realizado todas las formalidades necesarias.

Uno de esos trámites son las diligencias complementarias, con consisten en que el Director General de la Policía lleve a cabo las actividades que considere indispensables para completar el procedimiento.

La realización de diligencias complementarias resulta controvertida, ya que implica que se involucre en la instrucción un órgano diferente, comprometiendo de esa manera su imparcialidad.

Por otra parte, la LORDCNP prevé en sus arts. 44.1 y 44.2 la posibilidad de que el órgano incoador devuelva el expediente al instructor en caso de que aprecie que éste no ha llevado a cabo alguna diligencia imprescindible. De esta forma, se evita su contaminación y el procedimiento puede completarse de forma satisfactoria.

Por este motivo, se considera necesaria la derogación del art. 43 LORDCNP, al existir otras alternativas que permiten completar el trámite de los procedimientos disciplinarios, sin comprometer la independencia de ninguno de los órganos que participan en el procedimiento.

ANEXOS

ANEXO I.- BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, V. (2012) Responsabilidad de los empleados públicos, competencias autonómicas y locales en materia de régimen disciplinario. RCDP, nº 45.

AGUADO I CUDOLÀ, V. (2010) Presunción de certeza de denuncias y actas de inspección, en Diccionario de sanciones administrativas (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

AGUALLO, AVILÉS, A. y BUENO GALLARDO, E. (2010) Los criterios de graduación de las sanciones tributarias establecidas en la Ley General Tributaria. Crónica tributaria nº 134.

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. (1990) La ley de procedimiento administrativo, estudio de doctrina y jurisprudencia. Editorial Comares.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. M., IZQUIERDO CARRASCO, M., REBOLLO PUIG, M., ACOSTA PENCO, T. y MARTÍN FERNÁNDEZ, C. (2019) Derecho administrativo sancionador. REDA nº 197.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. M., IZQUIERDO CARRASCO, M., y REBOLLO PUIG, M. (2017) Derecho administrativo sancionador. REDA nº 183.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. M., IZQUIERDO CARRASCO, M., y REBOLLO PUIG, M. (2016) Derecho administrativo sancionador. REDA nº 178.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2014) Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre derecho penal y derecho administrativo sancionador. RAP nº 195.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2010) Derecho a la prueba en el procedimiento sancionador, en Diccionario de sanciones administrativas (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2010) Principio no bis in idem, en Diccionario de sanciones administrativas (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2008) La garantía non bis in idem y el procedimiento sancionador. Iustel.

ALCEMIJA CASANOVA, A. B. (2017) Procedimiento administrativo. Especialidades de los procedimientos de naturaleza sancionadora en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La Administración práctica nº 2.

ALEGRE ÁVILA, J. M. (2017) El derecho administrativo sancionador: ¿un derecho pre-beccariano... aún a día de hoy? Publicaciones miembros AEPDA.

ÁLVAREZ LANDETE, J. (1992) El derecho de defensa como derecho devaluado. RJPD, nº 15.

ANDRÉS PÉREZ, M. R. (2008) El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador. Bosch.

ARA PINILLA, I. (2004) Presupuestos y posibilidades de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados. Anuario de filosofía del derecho nº 21.

ARROYO ZAPATERO, L. (1983) Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal. REDC, nº 8.

ARTEAGABEITIA GONZÁLEZ, I. y HERRANZ VEGA, M. (2013) El procedimiento administrativo sancionador tipo: ámbito de aplicación, en Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I (coords. SILVA DE LAPUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.). Aranzadi.

AYALA MUÑOZ, N., PERAL DÍEZ, C. y GONZÁLEZ TOBARRA, P. (2013) El principio de responsabilidad, en Manual de derecho administrativo sancionador I (coord. HERRANZ VEGA, M.). Aranzadi.

AYLLÓN SANTIAGO, H. S. (2017) Deontología teórica y práctica para profesionales de la criminología. Reus.

BARCELONA LLOP, J. (1988) Jornadas sobre "Policía y seguridad: análisis jurídico-público". REALA nº 238.

BARCELONA LLOP, J. (1996) Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial. REDC nº 48.

BARCELONA LLOP, J. (1997) Policía y Constitución. Tecnos.

BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2001) La prueba en el procedimiento administrativo. Aranzadi.

BARNÉS VÁZQUEZ, J. (1998) El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar. Cuadernos de derecho público nº 5.

BARNÉS VÁZQUEZ, J. (1994) Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario. RAP nº 135.

BAUMANN, J. (1973) Derecho penal. Conceptos fundamentales y sistema. Introducción a la sistemática sobre la base de casos. De Palma.

BAUZÁ MARTORELL, F. J. (2015) La denuncia en el anteproyecto de Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. DA nueva época, nº 2.

BAUZÁ MARTORELL, F. J. (2015) Habeas denuncia: identidad del denunciante en el procedimiento sancionador. RGDA nº 40.

BELTRÁN DE FELIPE, M. (2006) Realidad y constitucionalidad en el derecho administrativo sancionador. Segunda parte. RJCLM nº 40.

BERISTÁIN IPIÑA, A. (1985) El delincuente en la democracia. Universidad.

BERISTÁIN IPIÑA, A. (1983) Ética policial, en *Policía y sociedad democrática* (coord. RICO CUETO, J. M.). Alianza.

BERISTÁIN IPIÑA, A. (1982-1983) Código deontológico policial según las Naciones Unidas. Estudios penales y criminológicos nº 7.

BERTAZZO, S. (2015) El derecho administrativo sancionador a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos. RGDA nº 39.

BLASCO ESTEVE, A. A. (1975) El trámite de audiencia en el procedimiento sancionador en materia de prensa. RAP nº 77.

BOLDOVA PASAMAR, M. A. (2014) La desaparición de las faltas en el proyecto de reforma del código penal de 2013, en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* nº 16.

BUENO ARÚS, F. (1962) El procedimiento sancionador de los funcionarios públicos. DA nº 56-57.

CABALLERO SÁNCHEZ, R. (2010) Prescripción de infracciones y sanciones, en Diccionario de sanciones administrativas (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

CABALLERO SÁNCHEZ, R. (2010) Procedimiento sancionador: caducidad, en Diccionario de sanciones administrativas (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

CABALLERO SANCHEZ, R. (2005) Procedimiento administrativo. RGDA nº 9.

CABALLERO SANCHEZ, R. (2004) Procedimiento administrativo. RGDA nº 6.

CABANILLAS SÁNCHEZ, J. (2018) Historia general de la policía española. Fundación Policía Española.

CALAMANDREI, P. (1945) Introducción al estudio sistemático de las medidas cautelares. Editorial Bibliográfica Argentina.

CALVO VERGEZ, L. y HERRANZ VEGA, M. (2013) Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa: la prescripción, en Manual de derecho administrativo sancionador (coord. SILVA DE LAPUERTA, M.). Aranzadi.

CAMPBELL, P. (2002) El sentido del positivismo jurídico. Doxa: cuadernos de filosofía del derecho, nº 25.

CAMPOS ACUÑA, C. (2017) Derecho penal y empleo público, en Derecho administrativo y derecho penal: reconstrucción de los límites (coord. BAUZÁ MARTORELL, F. J.). Worters Kluwer.

CAMPS CERVERA, V. (2015) Los valores éticos de la profesión sanitaria. Educación médica vol. 16, nº 1.

CANO CAMPOS, T. (2020) La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción. RAP nº 212.

CANO CAMPOS, T. (2017) El concepto de sanción y los límites entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, en Derecho administrativo y derecho penal: reconstrucción de los límites (coord. BAUZÁ MARTORELL, F. J.). Worters Kluwer.

CANO CAMPOS, T. (2016) El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de la Administración. RAP nº 201.

CANO CAMPOS, T. (2013) La presunción de veracidad de las actas de inspección, en Función inspectora (coord. DÍAZ SÁNCHEZ, J. J.). INAP.

CANO CAMPOS, T. (2010) Analogía e interpretación extensiva, en Diccionario de sanciones administrativas (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

CANO CAMPOS, T. (2005) Potestad sancionadora, en Diccionario de derecho administrativo II (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

CANO CAMPOS, T. (2003) Derecho administrativo sancionador, en RGDA nº 4.

CANO CAMPOS, T. (2001) Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador. RAP nº 156.

CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. (2020) La eficacia anticorrupción de los códigos éticos y de conducta: el papel del derecho administrativo. RGDA nº 54.

CARBONELL PORRAS, E. (2005) Recusación, en Diccionario de derecho administrativo II, (coord. Muñoz Machado). Iustel.

CARLÓN RUIZ, M. (2010) Principio de proporcionalidad, en Diccionario de sanciones administrativas (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

CASADO GONZÁLEZ, M. (1998) Ética, derecho y deontología profesional. DS: derecho y salud, vol. 6, nº 1.

CASARES MARCOS, A. (2012) Principio de legalidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. Instituto Andaluz de Educación Pública.

CASINO RUBIO, M. (2016) La fragilidad de los hechos probados (o “donde dije digo, digo Diego”). RGDA nº 41.

CASINO RUBIO, M. (2015) La potestad sancionadora de la Administración y vuelta a la casilla de salida. DA nueva época, nº 2.

CASTILLO BLANCO, F. A. (2019) Grupos de whatsapp, cuerpos de seguridad y crítica de los responsables institucionales. REDA nº 200.

CASTILLO BLANCO, F. A. e ILDEFONSO HUERTAS, R. M. (2002) La renovación de la dogmática del derecho disciplinario. A propósito de las

infracciones y sanciones en el personal estatutario de la Seguridad Social. RAP nº 158.

CASTILLO BLANCO, F. A. (1992) Función pública y poder disciplinario del Estado. Civitas.

CASSAGNE, J. C. (2016) El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa. B de F.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G. (2012) Analogía e interpretación extensiva: una reflexión (empírica) sobre sus confines. Anuario de derecho civil, tomo LXV, fascículo 3.

CEREZO MIR, J. (1996) Curso de derecho penal I. Parte General. Tecnos.

CEREZO MIR, J. (1996) Curso de derecho penal III. Parte General. Tecnos.

CEREZO MIR, J. (1975) Límites entre el derecho penal y el administrativo, ADPCCPP, tomo 28, mes 2.

CLIMENT BARBERÁ, J. (2005) Función pública: régimen disciplinario, en Diccionario de derecho administrativo I, (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

COBO OLVERA, T. (2013) El procedimiento administrativo sancionador tipo. Bosch.

COLLADO CASABÓN, J. (2019) Comentario al artículo 39.5 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil: la información reservada. RGDA nº 50.

COTINO HUESO, L. (1999) Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España. RPJ, 3ª época, nº 55.

CUBERO MARCOS, J. I. (2018) Las aporías del principio non bis in idem en el derecho administrativo sancionador. RAP nº 207.

CUETO PÉREZ, M. (2008) Los principios de la potestad sancionadora de las administraciones públicas: tipicidad y responsabilidad. DA nº 280-281.

CURBET HEREU, J. (1983) El modelo policial español, en Policía y sociedad democrática (coord. RICO CUETO, J. M.). Alianza.

CURBET HEREU, J. (1983) Los orígenes del aparato policial moderno en España, en Policía y sociedad democrática (coord. RICO CUETO, J. M.). Alianza.

DARNACULLETA GARDELLA, M. M. (2020) Ética pública y derecho administrativo en la era de la posverdad. *Revista de derecho público: teoría y método*, nº 1.

DAUNIS RODRÍGUEZ, A. (2018) La imprudencia menos grave. *Indret* nº 3.

DE DIEGO DÍEZ, L. A. (2020) Tratamiento y efectos de la caducidad en el procedimiento sancionador. *Colex*.

DE DIEGO DÍEZ, L. A. (2009) Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador. *Bosch*.

DE JUAN CASADEVALL, J. (2005) La caducidad (perención) en los procedimientos tributarios en la nueva LGT. *Quincena fiscal* nº 12-13.

DE LA SERNA BILBAO, M. N. (1999) Las medidas cautelares. *DA* nº 254-255.

DE LA TORRE MARTÍNEZ, L. y RUIZ RUIZ, R. (2011) El principio de proporcionalidad como principio general de derecho administrativo. *RGDA*, nº 27.

DE LA VALLINA VELARDE, J. L. (1962) Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos. *RAP* nº 39.

DE PALMA DEL TESO, A. (2010) Principio de culpabilidad: causas de exclusión y atenuación, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

DE PALMA DEL TESO, A. (2010) Principio de culpabilidad: definición y aplicación a las personas físicas, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

DE PALMA DEL TESO, A. (2001) Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. *REDA* nº 112.

DE PALMA DEL TESO, A. (1996) El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador. *Tecnos*.

DÍAZ ARIAS, A. (2017) El régimen disciplinario de la policía en la historia administrativa española. *Ciencia Policial* nº 143.

DOMENECH PASCUAL, G. (2010) Principio non bis in idem y reapertura de procedimientos, en Diccionario de sanciones administrativas (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

DOMENECH PASCUAL, G. (2005) La responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la adopción de medidas cautelares. REDA nº 125.

DOMENECH PASCUAL, G. (2007) ¿Es compatible con el principio ne bis in idem reabrir un procedimiento sancionador caducado? REDA nº 136.

DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. A., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. y FERNANDO PABLO, M. M. (1990) El modelo policial ante el Tribunal Constitucional. RAP nº 123.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2019) Actos administrativos y procedimiento de las administraciones públicas. REDA nº 199.

ESCAMILLA FERRO, M. A. (2011) Estudio jurisprudencial y doctrinal de la prueba en el procedimiento administrativo común y su especial importancia en el ámbito sancionador. Revista CEMCI nº 11.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. L. (1994) La economía como oportunidad y reto en la ética profesional, en Ética de las profesiones (coords. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. L. y HORTAL ALONSO, A. Universidad Pontificia Comillas.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2012) La imparcialidad en el procedimiento administrativo: abstención y recusación. Aranzadi.

FERNANDO PABLO, M. M. (1988) Jornadas sobre "Policía y seguridad: análisis jurídico-público". REALA nº 238.

FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA (2020) Incorporación de la mujer a la Policía Nacional. Fundación Policía Española.

GALLARDO CASTILLO, M. J. (2015) Régimen disciplinario de los empleados públicos. Aranzadi.

GALLARDO CASTILLO, M. J. (2008) Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica. Iustel.

GALLARDO CASTILLO, M. J. (2005) La creciente decadencia jurisprudencial del principio de audiencia al interesado en el procedimiento administrativo: una visión crítica. RAAP nº 57.

GALLEGO ANABITARTE, A. (1961) Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración. RAP nº 34.

GÁLVEZ MONTES, F. J. (1985) Artículo 20. Comentarios a la Constitución (coord. GARRIDO FALLA, F.). Cívitas.

GARANT, P. (1972) Le droit disciplinaire de la fonction publique, en Relations industrielles vol. 27, nº 3.

GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. (2016) El procedimiento administrativo sancionador I. Tirant lo Blanch.

GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. (2016) El procedimiento administrativo sancionador II. Tirant lo Blanch.

GARCÍA AMEZ, J. (2018) La protección del derecho a la salud a través de la potestad sancionadora, en Problemas actuales del derecho administrativo sancionador (coord. HUERGO LORA, A.). Iustel.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1976) El problema jurídico de las sanciones administrativas. REDA nº 10.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE, E. (1963) Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el derecho administrativo. RAP nº 40.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1962) La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos). RAP nº 38.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE, E. (1958) Recensión del Tratado de derecho administrativo de Forsthoff. RAP nº 26.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2017) Curso de derecho administrativo I. Civitas.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2020) Curso de derecho administrativo II. Civitas.

GARCÍA-HUIDOBRO, J. (2002) Filosofía y retórica del iusnaturalismo. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.

GARCÍA MACHO, R. (2005) Relaciones especiales de sujeción, en Diccionario de derecho administrativo II (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

GARCÍA MACHO, R. (1992) Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española. Tecnos.

GARCÍA MEXÍA, P. L. (2001) La ética pública: perspectivas actuales. REP, nº 114.

GARCÍA NAVARRO, A. (2016) Policía, derechos humanos y deontología. Berg Institute.

GARCÍA RAMÍREZ, S. (1997) Temas de derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.

GARRIDO FALLA, F. (1985) Artículo 9. Comentarios a la Constitución (coord. GARRIDO FALLA, F.). Civitas.

GARRIDO FALLA, F. (1985) Artículo 29. Comentarios a la Constitución (coord. GARRIDO FALLA, F.). Civitas.

GARRIDO FALLA, F. (1985) Artículo 53. Comentarios a la Constitución (coord. GARRIDO FALLA, F.). Civitas.

GARRIDO FALLA, F. (1959) Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. RAP nº 28.

GOMÁ TORRES, J. J. (2017) Derechos fundamentales y ética policial. Ciencia Policial nº 140.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2018) La caducidad del procedimiento administrativo es un vicio de nulidad. AA nº 10.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2000) Introducción al régimen constitucional español. Sanz y Torres.

GÓMEZ TOMILLO, M. (2012) El derecho a ser informado de la acusación y los cambios introducidos por la Administración en el procedimiento administrativo sancionador. Revista de Derecho Administrativo nº 11.

GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. (2017) Derecho administrativo sancionador. Parte general. Aranzadi.

GONZÁLEZ MARIÑAS, P. (1972) Reflexiones sobre el derecho disciplinario: delimitación de la llamada "falta de probidad". DA nº 150.

GONZÁLEZ MARIÑAS, P. (1973) Derecho penal y derecho disciplinario. DA nº 155.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1966) Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo. DA nº 98.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1966) Procedimiento administrativo y vía administrativa (La intertemporalidad de las normas de procedimiento administrativo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo). RAP nº 51.

GONZÁLEZ NIETO, E. (1958) La prescripción de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de la Administración local. REVL nº 98.

GONZÁLEZ TOBARRA P. y RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. (2013) El principio de legalidad: los principios de reserva de ley, irretroactividad y tipicidad, en Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I (coords. SILVA DE LA PUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.). Aranzadi.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2005) El régimen jurídico de los funcionarios. RJCyL nº 6.

HASSEMER, W. y MUÑOZ CONDE, F. (1989) Introducción a la criminología y al derecho penal. Tirant lo Blanch.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L. (2005) La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia constitucional. RAP nº 166.

HORTAL ALONSO, A. (2004) Ética general de las profesiones. Desclée de Brouwer.

HUERGO LORA, A. (2018) Diferencias de régimen jurídico entre las penas y las sanciones administrativas que pueden y deben orientar su utilización por el legislador, con especial referencia a los instrumentos para la obtención de pruebas, en Problemas actuales del derecho administrativo sancionador (coord. HUERGO LORA, A.). Iustel.

IZQUIERDO CARRASCO, M. (2004) La determinación de la sanción administrativa. Justicia Administrativa nº Extra 1.

IZU BELLOSO, M. J. (2017) Los motivos de abstención y recusación en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. RGDA nº 45.

IZU BELLOSO, M. J. (2010) Las causas de abstención y recusación en el procedimiento administrativo común. *Revista Jurídica de Navarra* nº 49.

JAKOBS, G. (1995) Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación. Marcial Pons.

JAKOBS, G. (1992) El principio de culpabilidad. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, tomo 45, mes 2.

JAR COUSELO, G. (1999) El papel de la policía en una sociedad democrática. *Revista española de investigaciones sociológicas* nº 85.

JUNCEDA MORENO, J. (2008) Los principios de proporcionalidad y prescriptibilidad sancionadoras. *DA* nº 280-281.

LAGUNA DE PAZ, J. C. (2020) El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas. *RAP* nº 211.

LASAGABASTER HERRARTE, I. (2018) Constitución, derecho penal y límites de la potestad sancionadora de la Administración. *REDA* nº 193.

LASAGABASTER HERRARTE, I. (2010) Causas de extinción de la responsabilidad, en *Diccionario de sanciones administrativas* (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

LASAGABASTER HERRARTE, I. (1992) Las relaciones de sujeción especial. *Tecnos*.

LAMAS ESTÉVEZ, M. A. (2002) *Deontología policial: ética profesional de los cuerpos de seguridad desde principios morales de los derechos humanos*. Ministerio del Interior.

LEGUINA VILLA, J. (1987) Principios generales del derecho y Constitución. *RAP* nº 114.

LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. (2004) El principio: non bis in idem. *Dykinson*.

LÓPEZ CÁRCAMO, I. (1991) Normas sancionatorias administrativas en blanco. Problemas que plantean respecto a su acomodación a las exigencias del principio de legalidad del artículo 25.1 CE (análisis crítico de la jurisprudencia más reciente). *RVAP* nº 29.

LÓPEZ DONAIRE, M. B. (2016) Las novedades sobre la prescripción de las infracciones y sanciones a raíz de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. *Aletheia* nº 2.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. (1998) El principio de culpabilidad en derecho administrativo. *Cuadernos de derecho público* nº 5.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2014) La caducidad del procedimiento de oficio. *RAP* nº 194.

LÓPEZ RAMÓN, F. (1988) Límites constitucionales de la autotutela administrativa. *RAP* nº 115.

LORENZO DE MEMBIELA, J. B. (2007) Potestad disciplinaria y Administración Pública. *RJCM* nº 23.

LOZANO CUTANDA, B. (2003) El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad. *RAP* nº 161.

MARCHAL ESCALONA, A. N. y DÍEZ HERRERO, O. M. (2020) Régimen disciplinario de la Guardia Civil: jurisprudencia de la Sala 5ª del Tribunal Supremo. Ministerio de Defensa.

MARINA JALVO, B. (2019) Sobre la tipicidad y otros aspectos de la sanción de las infracciones permanentes. *RGDA* nº 52.

MARINA JALVO, B. (2018) La determinación de las sanciones administrativas. Normas establecidas en la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y en la ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. *REDA* nº 195.

MARINA JALVO, B. (2017) Las medidas provisionales administrativas. Novedades incorporadas por el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. *RVAP* nº 109.

MARINA JALVO, B. (2015) El régimen disciplinario de los empleados públicos. *Aranzadi*.

MARINA JALVO, B. (2011) El régimen disciplinario del personal funcionario al servicio de las administraciones públicas de Castilla-La Mancha. *RJCLM* nº 50.

MARINA JALVO, B. (2007) Medidas provisionales en la actividad administrativa. Lex Nova.

MARINA JALVO, B. (2006) El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. Lex Nova.

MARINA JALVO, B. (2003) La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina sobre el principio non bis in idem. RAP nº 162.

MARINA JALVO, B. (2002) Non bis in idem e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía (comentario de la STS de 30 de mayo de 2000, Ar. 5155). RAP nº 155.

MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S. (1998) De la simplificación de la administración pública. RAP nº 148.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1993) Honorabilidad y buena conducta como requisitos para el ejercicio de profesiones y actividades. RAP nº 130.

MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. (1996) Informe Nolan (normas de conducta de la vida pública). GAPP nº 5-6.

MARTÍNEZ RIVERO, A. (2005) Medidas cautelares, en Diccionario de derecho administrativo II, (coord. MUÑOZ MACHADO). Iustel.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. A. (2012) La doctrina jurídica del principio non bis in idem y las relaciones de sujeciones especiales. Bosch.

MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M. (2001) Problemas jurídico prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. RXG nº 33.

MATTES, H. y MATTES, H. (1979) Problemas de derecho penal administrativo. Editoriales de Derecho Reunidas.

MAYER, O. (1982) Derecho administrativo alemán. Tomo IV. Parte especial. De Palma.

MELIÁN GIL, J. L. (1994) Ética pública e formación de funcionarios. REGAP vol. 1, nº 7.

MELLADO RAMÍREZ, D. y HERRANZ VEGA, M. (2013) La instrucción del procedimiento sancionador, en Manual de derecho administrativo sancionador I (coord. HERRANZ VEGA, M.). Aranzadi.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. (2008) Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad e irretroactividad. DA nº 280-281.

MESEGUER YEBRA, J. R. (2003) A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores. RJCyL nº 1.

MESEGUER YEBRA, J. (2000) La resolución y otras formas de terminación del procedimiento administrativo. Bosch.

MESTRE DELGADO, J. F. (2005) Sanciones administrativas, en Diccionario de derecho administrativo II (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

MEZGER, E. (1958) Derecho penal. Libro de estudio. Parte general. Editorial Bibliográfica Argentina.

MIGUÉLEZ RUEDA, J. M. (1997) Transformaciones y cambios en la policía española durante la II República. Espacio, tiempo y forma. Serie V. Historia contemporánea, nº 10.

MÍGUEZ BEN, E. (1985) Suspensión provisional del funcionario «versus» presunción de inocencia: última jurisprudencia. RAP nº 108

MÍGUEZ MACHO, L. (2011) El principio de objetividad en el procedimiento administrativo. DA nº 289.

MIR PUIG, S. (2016) Derecho penal. Parte general. Reperttor.

MOLA VIDAL, E. (1932) Lo que yo supe... memorias de mi paso por la Dirección General de Seguridad. Santarén.

MORENO MOLINA, J. A. (2016) Las novedades en la regulación por las leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las administraciones públicas. REDA nº 179.

MORENO REBATO, M. (1998) Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico. RAP nº 147.

MUÑOZ CLARES, J. y CABALLERO SALINAS, J. M. (2019) Ne bis in idem. Aranzadi.

MUÑOZ CONDE, F. y GARCÍA ARÁN, M. (2010) Derecho penal. Parte general. Tirant lo Blanch.

MUÑOZ MACHADO, S. (2005) Conceptos jurídicos indeterminados, en Diccionario de derecho administrativo I, (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

MUÑOZ MACHADO, S. (2005) Principio de legalidad, en Diccionario de derecho administrativo II (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

MUÑOZ MACHADO, S. (2005) Proporcionalidad (principio de), en Diccionario de derecho administrativo II (coord. MUÑOZ MACHADO). Iustel.

NAVAJAS REBOLLAR, M. (2018) El estatuto jurídico de la denuncia administrativa, en Problemas actuales del derecho administrativo sancionador (coord. HUERGO LORA, A.). Iustel.

NIETO GARCÍA, A. (2012) Derecho administrativo sancionador. Tecnos.

NIETO GARCÍA, A. (1990) El principio non bis in idem. RVAP nº 28.

NIETO GARCÍA, A. (1970) Problemas capitales del derecho disciplinario. RAP nº 63.

NIETO GARCÍA A. (1964) Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria. RAP nº 44.

NUÑO JIMÉNEZ, I. y PUERTA SEGUIDO, F. E. (2016) Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora. GABILEX nº 5.

OCHOA MONZÓ, J. (2005) Prueba en el procedimiento administrativo, en Diccionario de derecho administrativo I, (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (2008) El control judicial de las sanciones administrativas y disciplinarias contra la violencia y la discriminación en el deporte. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, nº 23.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2005) Principios generales del derecho, en Diccionario de derecho administrativo II (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

ORTUÑO RODRÍGUEZ, A. E., (2017) La legitimación frente al ejercicio del ius puniendi, en Derecho administrativo y derecho penal: reconstrucción de los límites (coord. Bauzá Martorell, F. J.). Worters Kluwer.

PALOMAR OLMEDA, A. (2017) Procedimiento administrativo. Aranzadi.

PALOMAR OLMEDA, A. (2016) Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos. Dykinson.

PALOMAR OLMEDA, A. (2012) Prescripción, caducidad, plazo máximo de resolución en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico. RAD nº 3.

PALOMAR OLMEDA, A. y FUERTES LÓPEZ, F. J. (2011) El contexto general de las relaciones entre el derecho sancionador y el derecho penal. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento nº 33.

PARADA VÁZQUEZ, J. R. (2003) Derecho administrativo I. Marcial Pons.

PARADA VÁZQUEZ, J. R. (2003) Derecho administrativo II. Marcial Pons.

PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1972) El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal. RAP nº 67.

PAREJO ALFONSO, L. (2012) Lecciones de derecho administrativo. Tirant lo Blanch.

PECES MORATE, J. (1987) Más sobre policía judicial. RJPD nº 1.

PERELLÓ DOMENECH, I. (1997) El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional. RJPD nº 28.

PERELLÓ DOMENECH, I. (1994) Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional. RJPDI nº 22.

PÉREZ BARRIO, A. (1985) La nueva configuración de la potestad disciplinaria en la Administración. Sus límites constitucionales. RVAP nº 13.

PÉREZ FRANCESCH, J. L. y DOMÍNGUEZ GARCÍA, F. (2002) El indulto como acto del gobierno: una perspectiva constitucional (especial análisis del "caso Liaño". Revista de derecho político nº 53.

PÉREZ MANZANO, M. (2002) La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem. Tirant lo Blanch.

PÉREZ MARTÍNEZ, D. (2013) El principio de proporcionalidad, en Manual de derecho administrativo sancionador I (coord. HERRANZ VEGA, M.). Aranzadi.

PONS CÁNOVAS, F. (2001) Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador. Marcial Pons.

PRIETO ÁLVAREZ, T. (2009) La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción. RAP nº 178.

PRIETO SANCHÍS, L. (1982) La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho. REDC, año 2, nº 4.

QUEREDA TAPIA, A., GÓMEZ DÍAZ-ROMO, A., LÓPEZ DONAIRE, B. y MAYOR GÓMEZ, R. (2018) Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios. Aranzadi.

QUINTANA LÓPEZ, T. (2009) La potestad disciplinaria de las administraciones sobre los empleados públicos. DA nº 282-283.

QUINTERO OLIVARES, G. (1991) La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del derecho penal. RAP nº 126.

RAMÍREZ TORRADO, M. L. (2009) Consideraciones a la figura jurídica de las relaciones de sujeción especial en el ámbito español, Vniversitas nº 118.

RANDO BURGOS, E. (2019) Los escritos de preparación e interposición del recurso de casación: requisitos y consecuencias jurídicas de su inobservancia. RGDA nº 51.

REBOLLO PUIG, M. (2021) Sucesión de normas administrativas sancionadoras: irretroactividad y excepciones. REALA nº 16.

REBOLLO PUIG, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (2016) Derecho administrativo sancionador. REDA nº 176.

REBOLLO PUIG, M. (2010) Derecho penal y derecho administrativo sancionador, en Diccionario de sanciones administrativas (coord. LOZANO CUTANDA, B.). Iustel.

REBOLLO PUIG M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L. y BUENO ARMIJO, A. (2005) Panorama del derecho administrativo sancionador en España. Estudios socio-jurídicos vol. 7, nº 1.

REDONDO ANDREU, I. y TABOADA GARCÍA, A. (2013) El principio de “non bis in idem”, en Manual de derecho administrativo sancionador I (coord. HERRANZ VEGA, M.). Aranzadi.

RICO CUETO, J. M. (1983) Presupuesto para una reforma de la policía, en Policía y sociedad democrática (coord. RICO CUETO, J. M.). Alianza.

RIVERO GONZÁLEZ, M., GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., YÁÑEZ DÍAZ, C., SANZ GANDASEGUI, F., VIZÁN PALOMINO, M., LÓPEZ TORRALBA, M. V. y PEREÑA PINEDO, I. (2016) Procedimiento administrativo común y régimen jurídico (coord. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.). Comares.

RODRÍGUEZ TEN, J. (2006) La adopción de medidas provisionales y cautelares en los procedimientos disciplinarios deportivos. *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento* nº 16.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA M. G. (2009) *Derecho administrativo español II*. Netbiblo.

RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, J. (2019) La interpretación extensiva de la ley. *Derechos y libertades* nº 40, época II.

ROMERO HERNÁNDEZ, F. (1989) Sobre una teoría de los valores en el derecho administrativo, en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí* (coord. GÓMEZ-FERRER MORANT, R.). Cívitas.

ROYO VILLANOVA, S. (1949) El procedimiento administrativo como garantía jurídica. *REP* nº 48.

ROSS, A. (2008) El concepto de la validez y el conflicto entre el positivismo jurídico y el derecho natural. *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, año 6, nº 12.

ROXIN, C. (1997) *Derecho penal. Parte general. Tomo I*. Civitas.

RUIGÓMEZ MOMEÑE, A. (2013) El inicio del procedimiento sancionador, en *Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I* (coords. SILVA DE LAPUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.). Aranzadi.

SALVADOR BULLÓN, P. y SALVADOR BULLÓN, H. (1952) *La prescripción de las faltas disciplinarias en derecho español*. Instituto editorial Reus.

SAMPOL PUCURULL, M., SÁENZ DE SANTAMARÍA GÓMEZ-MAMPASO, O. y GRANGEL VICENTE, I. (2013) *Función Pública*, en *Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I* (coords. SILVA DE LAPUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.). Aranzadi.

SAN MARTÍN ONTORIA, A. B. (2013) La resolución del procedimiento sancionador, en Manual de derecho administrativo sancionador. Tomo I (coords. SILVA DE LAPUERTA, M. y GARCÍA MALSIPICA, S.). Aranzadi.

SÁNCHEZ MORÓN, M., MARINA JALVO, B., CANTERO MARTÍNEZ, J., FUENTETAJA PASTOR, J. A. y MAESO SECO, L. F. (2020) Función pública. REDA nº 208.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2018) Principios del Derecho Administrativo General I. Iustel.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2018) Principios del Derecho Administrativo General II. Iustel.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2005) Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP). RAP nº 168.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1985) Artículo 28. Comentarios a la Constitución (coord. GARRIDO FALLA, F.). Cívitas.

SANZ RUBIALES, I. (1999) Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad. RAP nº 148.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2003) El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local. RAP nº 162.

SENDÍN GARCÍA, M. A. (2010) El tiempo en el procedimiento administrativo español. Revista de Derecho Administrativo nº 9.

SERRANO ALBERCA, J. M. (1985) Artículo 24. Comentarios a la Constitución (coord. GARRIDO FALLA, F.). Cívitas.

SERRANO ALBERCA, J. M. (1985) Artículo 25. Comentarios a la Constitución (coord. GARRIDO FALLA, F.). Cívitas.

SERRANO ALBERCA, J. M., (1985) Artículo 126. Comentarios a la Constitución (coord. GARRIDO FALLA, F.). Cívitas.

SERRANO GUIRADO, E. (1952) El régimen de provisión de vacantes de empleos públicos. RAP nº 7.

SERRANO GUIRADO, E. (1951) El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo. RAP nº 4.

SILVA SÁNCHEZ, J. M. (1999) La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. Cívitas.

SUAY RINCÓN, J. (1990) La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador. RAP nº 123.

SUAY RINCÓN, J. (1989) La potestad disciplinaria, en Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí (coord. GÓMEZ-FERRER MORANT, R.). Cívitas.

SUAY RINCÓN, J. (1989) Sanciones administrativas. Real Colegio de España.

SUAY RINCÓN, J. (1986) El derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma. RAP nº 109.

TARDÍO PATO, J. A. (2006) Prescripción de pretensiones y caducidad del plazo de interposición de los recursos administrativos y contencioso-administrativos: el argumento de la especialidad. REDA nº 129.

TARDÍO PATO, J. A. (2005) Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. REALA nº 298.

TARDÍO PATO, J. A. (2005) Caducidad del procedimiento administrativo, en Diccionario de derecho administrativo I, (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

TARDÍO PATO, J. A. (2005) Medidas provisionales en el procedimiento administrativo, en Diccionario de derecho administrativo II, (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

TORRES DEL MORAL, A. (1998) Principios de derecho constitucional español. Universidad Complutense de Madrid.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. (1992) Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos. Marcial Pons.

TURRADO VIDAL, M. (1986) Estudios sobre historia de la policía. Ministerio del Interior.

TURRADO VIDAL, M. (2000) La policía en la historia contemporánea de España. Dykinson.

TURRADO VIDAL, M. (2020) La modernización de la policía. Revista Policía nº 346.

TURRADO VIDAL, M. (2020) Primer tercio del siglo XX: una nueva organización policial. *Revista Policía* nº 347.

TURRADO VIDAL, M. (2020) La segunda República. *Revista Policía* nº 349.

TURRADO VIDAL, M. (2021) La policía en época franquista. *Revista Policía* nº 350.

TURRADO VIDAL, M. (2021) La etapa democrática. *Revista Policía* nº 351.

ÚBEDA TARAJANO, F. E. (2007) Sanciones disciplinarias de derecho público: las relaciones entre ilícitos administrativos y penales en el marco constitucional, *BMJ* año 61, nº 2033.

UTRERA CARO, S. F. (2005) Interesados en el procedimiento, en *Diccionario de derecho administrativo II* (coord. MUÑOZ MACHADO). Iustel.

VALRIBERAS SANZ, A. (1999) *Cuerpo Nacional de Policía y sistema policial español*. Marcial Pons.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2005) Retroactividad (normas), en *Diccionario de derecho administrativo II* (coord. MUÑOZ MACHADO, S.). Iustel.

VÁZQUEZ IRUZUBIETA, C. (2015) Comentario a la Ley de Enjuiciamiento Criminal (actualizada por las Leyes 13/2015, y 41/2015, de 5 de octubre). *Lex Nova*.

VERDE DIEGO, C. y CEBOLLA BUENO, O. (2017) Deontología profesional: la ética denostada. *Cuadernos de trabajo social*, vol. 30, nº 1.

VIEHWEG, T. (2016) *Tópica y jurisprudencia*. Civitas.

VIGNOLA, H. P. (1983) La administración y los servicios de policía, en *Policía y sociedad democrática* (coord. RICO CUETO, J. M.). Alianza.

VILA RAMOS, B. (2013) Deontología profesional y marco jurídico normativo, en *Deontología profesional: deontología profesional del abogado* (coords. ANCOS FRANCO, H. y VILA RAMOS, B.). Dykinson.

VILLAR PALASÍ, J. L. (1975) La interpretación y los apotegmas lógico-jurídicos. *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*.

VON BELING, E. (2002) *Esquema de derecho penal. La doctrina del delito-tipo*. Librería "El Foro".

WELZEL, H. (1956) *Derecho Penal. Parte general*. De Palma.

YABEN PERAL, M. (2015) El deber de imparcialidad en el ejercicio de la función pública. J. M. Bosch.

ZAFFARONI, E. R. (1998) Tratado de derecho penal. Parte general. Ediar.

ANEXO II.- REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

A lo largo de este trabajo, se ha analizado una gran cantidad de resoluciones judiciales, originadas por muy diferentes juzgados y tribunales. A fin de que esta información sea de la mayor utilidad para posteriores investigaciones o consultas, se ha optado por su sistematización en categorías, facilitando el análisis independiente de las diferentes materias tratadas.

Frecuentemente, estas secciones se corresponden con las denominaciones de los diferentes capítulos, pero en ocasiones se ha considerado más oportuno desarrollar diferentes ámbitos de estudio de forma diferenciada, ya sea por la falta de conexión entre ellos (como es el caso del régimen de la prueba y las medidas cautelares, por ejemplo) o por la cantidad de sentencias que los analizan, pese a haberse desarrollado anteriormente en un único apartado (como ocurre en el caso de las diferentes facetas del principio de legalidad).

RELACIÓN ENTRE INFRACCIONES DISCIPLINARIAS Y PENALES

[STC 18/1981, de 8 de junio](#)

[STC 77/1983, de 3 de octubre](#)

[STC 2/1987, de 21 de enero](#)

[STC 99/1987, de 11 de junio](#)

[STC 69/1989, de 20 de abril](#)

[STC 22/1990, de 15 de febrero](#)

[STC 181/1990, de 15 de noviembre](#)

[STC 212/1990, de 20 de diciembre](#)

[STC 246/1991, de 19 de diciembre](#)

[STC 26/1994, de 27 de enero de 1994](#)

[STC 45/1997, de 11 de marzo](#)

[STC 151/1997, de 29 de septiembre](#)

[STC 3/1999, de 26 de enero](#)

[STC 14/1999, de 22 de febrero](#)

[STS de 2 de marzo de 1972](#)

[STS de 3 de noviembre de 1984](#)

[STS de 13 de marzo de 1985](#)

[STS de 14 de noviembre de 1985](#)

[STS de 28 de enero de 1986](#)

[STS de 20 de junio de 1986](#)

[STS de 1 de diciembre de 1986](#)

[STS de 4 de diciembre de 1986](#)

[STS de 13 de mayo de 1988](#)

[STS de 14 de diciembre de 1988](#)

[STS de 18 de julio de 1990](#)

[STS de 30 de abril de 1991](#)

[STS de 19 de abril de 1999](#)

[STS de 3 de noviembre de 2003](#)

[STS de 12 de julio de 2010](#)

[STSJ Madrid, de 18 de marzo de 2016](#)

[STSJ Murcia, de 28 de junio de 2019](#)

DEONTOLOGÍA

[STC 219/1989, de 21 de diciembre](#)

[STC 93/1992, de 11 de junio](#)

[STC 151/1997, de 29 de septiembre](#)

[STS de 8 de octubre de 1986](#)

[STS de 3 de junio de 1987](#)

[STS de 21 de septiembre de 1988](#)

RELACIONES DE SUJECIÓN ESPECIAL

[STC 2/1981, de 30 de enero](#)

[STC 18/1981, de 8 de junio](#)

[STC 50/1983, de 14 de junio](#)

[STC 77/1983, de 3 de octubre](#)

[STC 81/1983, de 10 de octubre](#)

[STC 91/1983, de 7 de noviembre](#)

[STC 66/1984, de 6 de junio](#)

[STC 74/1985, de 18 de junio](#)

[STC 66/1986, de 23 de mayo](#)

[STC 72/1986, de 2 de junio](#)

[STC 94/1986, de 8 de julio](#)

[STC 2/1987, de 21 de enero](#)

[STC 42/1987, de 7 de abril](#)

[STC 69/1989, de 20 de abril](#)

[STC 219/1989, de 21 de diciembre](#)

[STC 61/1990, de 29 de marzo](#)

[STC 112/1990, de 18 de junio](#)

[STC 120/1990, de 27 de junio](#)

[STC 234/1991, de 10 de diciembre](#)

[STC 14/1999, de 22 de febrero](#)

[STC 175/2000, de 26 de junio](#)

[STC 132/2001, de 8 de junio](#)

[STC 52/2003, de 17 de marzo](#)

[STC 193/2003, de 27 de octubre](#)

[STC 26/2005, de 14 de febrero](#)

[STC 188/2005, de 7 de julio](#)

[STC 232/2006, de 17 de julio](#)

[ATC 150/1984, de 7 de marzo](#)

[ATC 721/1984, de 21 de noviembre](#)

[ATC 781/1985, de 13 de noviembre](#)

[STS de 8 de julio de 1981](#)

[STS de 9 de julio de 1981](#)

[STS de 7 de mayo de 1986](#)

[STS de 29 de diciembre de 1987](#)

[STS de 29 de febrero de 1988](#)

[STS de 21 de septiembre de 1988](#)

[STS de 24 de enero de 1989](#)

[STS de 21 de febrero de 1990](#)

[STS de 3 de abril de 1990](#)

[STS de 8 de junio de 1990](#)

[STS de 27 de diciembre de 1990](#)

[STS de 6 de mayo de 1991](#)

[STS de 21 de mayo de 1991](#)

[STS de 10 de diciembre de 1991](#)

[STS de 2 de julio de 1992](#)

[STS de 16 de diciembre de 1994](#)

[STS de 8 de marzo de 1996](#)

[STS de 24 de septiembre de 1996](#)

[STS de 28 de julio de 1997](#)

[STS de 12 de junio de 1998](#)

[STS de 19 de abril de 1999](#)

[STS de 12 de enero de 2000](#)

[STS de 28 de febrero de 2000](#)

[STS de 30 de mayo de 2000](#)

[STS de 11 de diciembre de 2000](#)

[STS de 20 de diciembre de 2000](#)

[STS de 9 de junio de 2003](#)

[STS de 14 de julio de 2003](#)

[STS de 29 de septiembre de 2003](#)

[STS de 6 de octubre de 2003](#)

[STS de 17 de marzo de 2004](#)

[STS de 26 de abril de 2004](#)

[STS de 29 de junio de 2004](#)

[STS de 15 de noviembre de 2004](#)

[STS de 19 de noviembre de 2008](#)

[SAN de 9 de abril de 2014](#)

[STSJ Madrid, de 18 de julio de 2016](#)

[STSJ Castilla la Mancha \(Albacete\), de 4 de marzo de 2019](#)

LEGALIDAD

[STC 8/1981, de 30 de marzo](#)

[STC 77/1983, de 3 de octubre](#)

[STC 83/1984, de 24 de julio](#)

[STC 26/1986, de 19 de febrero](#)

[STC 2/1987, de 21 de enero](#)

[STC 42/1987, de 7 de abril](#)

[STC 99/1987, de 11 de junio](#)

[STC 122/1987, de 14 de julio](#)

[STC 133/1987, de 21 de julio](#)

[STC 29/1989, de 6 de febrero](#)

[STC 69/1989, de 20 de abril](#)

[STC 219/1989, de 21 de diciembre](#)

[STC 47/1990, de 20 de marzo](#)

[STC 61/1990, de 29 de marzo](#)

[STC 93/1992, de 11 de junio](#)

[STC 116/1993, de 29 de marzo](#)

[STC 120/1994, de 25 de abril](#)

[STC 34/1996, de 11 de marzo](#)

[STC 120/1998, de 15 de junio](#)

[STC 132/2001, de 8 de junio](#)

[STC 25/2002, de 11 de febrero](#)

[STC 75/2002, de 8 de abril](#)

[STC 113/2002, de 9 de mayo](#)

[STC 52/2003, de 17 de marzo](#)

[STC 193/2003, de 27 de octubre](#)

[STC 25/2004, de 26 de febrero](#)

[STC 26/2005, de 14 de febrero](#)

[STC 195/2005, de 18 de julio](#)

[STC 301/2005, de 21 de noviembre](#)

[STC 232/2006, de 17 de julio](#)

[STC 283/2006, de 9 de octubre](#)

[STC 181/2008, de 22 de diciembre](#)

[STC 104/2009, de 4 de mayo](#)

[STC 90/2012, de 7 de mayo](#)

[STC 13/2013, de 28 de enero](#)

[STS de 6 de mayo de 1998](#)

[STS de 20 de diciembre de 1999](#)

[STS de 12 de enero de 2000](#)

[STS de 1 de julio de 2001](#)

[STS de 9 de junio de 2003](#)

[STS de 14 de julio de 2003](#)

[STS de 14 de octubre de 2003](#)

[STS de 26 de abril de 2004](#)

[STS de 29 de junio de 2004](#)

[STS de 4 de noviembre de 2011](#)

[STSJ Murcia, de 28 de junio de 2019](#)

TIPICIDAD

[STC 26/1986, de 19 de febrero](#)

[STC 42/1987, de 7 de abril](#)

[STC 114/1987, de 6 de julio](#)

[STC 133/1987, de 21 de julio](#)

[STC 29/1989, de 6 de febrero](#)

[STC 69/1989, de 20 de abril](#)

[STC 219/1989, de 21 de diciembre](#)

[STC 47/1990, de 20 de marzo](#)

[STC 61/1990, de 29 de marzo](#)

[STC 150/1991, de 4 de julio](#)

[STC 246/1991, de 19 de diciembre](#)

[STC 93/1992, de 11 de junio](#)

[STC 116/1993, de 29 de marzo](#)

[STC 341/1993, de 18 de noviembre](#)

[STC 102/1994, de 11 de abril](#)

[STC 34/1996, de 11 de marzo](#)

[STC 137/1997, de 21 de julio](#)

[STC 151/1997, de 29 de septiembre](#)

[STC 236/1997, de 22 de diciembre](#)

[STC 56/1998, de 16 de marzo](#)

[STC 125/2001, de 4 de junio](#)

[STC 25/2002, de 11 de febrero](#)

[STC 75/2002, de 8 de abril](#)

[STC 113/2002, de 9 de mayo](#)

[STC 25/2004, de 26 de febrero](#)

[STC 195/2005, de 18 de julio](#)

[STC 301/2005, de 21 de noviembre](#)

[STC 9/2006, de 16 de enero](#)

[STC 129/2006 de 24 de abril](#)

[STC 196/2006, de 3 de julio](#)

[STC 283/2006, de 9 de octubre](#)

[STC 104/2009, de 4 de mayo](#)

[STC 181/2008, de 22 de diciembre](#)

[STC 90/2012, de 7 de mayo](#)

[STC 13/2013, de 28 de enero](#)

[STC 78/2016, de 25 de abril](#)

[ATC 100/2001, de 26 de abril](#)

[STS de 8 de julio de 1981](#)

[STS de 20 de junio de 1986](#)

[STS de 5 de octubre de 1990](#)

[STS de 31 de octubre de 1990](#)

[STS de 1 de octubre de 1992](#)

[STS de 6 de mayo de 1998](#)

[STS de 20 de diciembre de 1999](#)

[STS de 14 de julio de 2003](#)

[STS de 14 de octubre de 2003](#)

[STS de 15 de diciembre de 2003](#)

[STS de 26 de enero de 2004](#)

[STS de 18 de octubre de 2006](#)

[STS de 17 de marzo de 2009](#)

[STS de 4 de noviembre de 2011](#)

[STS de 23 de octubre de 2015](#)

[SSTSJ de Canarias \(Santa Cruz de Tenerife\) de 26 de enero de 2001](#)

[STSJ Galicia \(Coruña\) de 14 de septiembre de 2001](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 11 de octubre de 2010](#)

[STSJ Madrid, de 2 de diciembre de 2011](#)

[STSJ Murcia, de 28 de junio de 2019](#)

[STSJ Madrid de 21 de julio de 2017](#)

[STSJ Castilla y León \(Valladolid\) de 27 de enero de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 20 de noviembre de 2020](#)

RETROACTIVIDAD/IRRETROACTIVIDAD

[STC 8/1981, de 30 de marzo](#)

[STC 15/1981, de 7 de mayo](#)

[STC 68/1982, de 22 de noviembre](#)

[STC 131/1986, de 29 de octubre](#)

[STC 35/1990, de 1 de marzo](#)

[STC 196/1991, de 17 de octubre](#)

[STC 177/1994, de 10 de junio](#)

[STC 99/2000, de 10 de abril](#)

[STC 75/2002, de 8 de abril](#)

[STC 85/2006, de 27 de marzo](#)

[STC 283/2006, de 9 de octubre](#)

[STS de 20 de junio de 1986](#)

[STS de 7 de octubre de 1986](#)

[STS de 7 de marzo de 1989](#)

[STS de 22 de enero de 1991](#)

[STS de 13 de marzo de 1992](#)

[STS de 21 de diciembre de 1995](#)

[STS de 22 de diciembre de 1997](#)

[STS de 15 de diciembre de 2003](#)

[STS de 10 de junio de 2004](#)

[STS de 4 de julio de 2005](#)

[STS de 18 de mayo de 2009](#)

[STS de 4 de febrero de 2010](#)

[STS de 12 de mayo de 2011](#)

[STS de 5 de noviembre de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 2 de febrero de 1999](#)

[STSJ Cantabria, de 27 de abril de 2001](#)

PROHIBICIÓN DE ANALOGÍA

[STC 156/1996, de 14 de octubre](#)

[STC 236/1997, de 22 de diciembre](#)

[STC 64/2001, de 17 de marzo](#)

[STC 125/2001, de 4 de junio](#)

[STC 170/2002, de 30 de septiembre](#)

[STC 13/2003, de 28 de enero](#)

[STC 52/2003, de 17 de marzo](#)

[STC 151/2005, de 6 de junio](#)

[STC 283/2006, de 9 de octubre](#)

[STS de 30 de mayo de 1981](#)

[STS de 20 de junio de 1986](#)

[STS de 1 de diciembre de 1986](#)

[STS de 20 de octubre de 1998](#)

[STS de 22 de febrero de 2000](#)

[STS de 3 de marzo de 2003](#)

[STSI Madrid, de 11 de septiembre de 2015](#)

RESPONSABILIDAD

[STC 81/1983, de 10 de octubre](#)

[STC 76/1990, de 26 de abril](#)

[STC 150/1991, de 4 de julio](#)

[STC 246/1991, de 19 de diciembre](#)

[STC 120/1994, de 25 de abril](#)

[STC 146/1994, de 12 de mayo](#)

[STC 14/1997, de 28 de enero](#)

[STC 129/2006 de 24 de abril](#)

[STS de 25 de enero de 1965](#)

[STS de 30 de noviembre de 1981](#)

[STS de 17 de diciembre de 1997](#)

[STS de 23 de enero de 1998](#)

[STS de 29 de junio de 1998](#)

[STS de 14 de julio de 1998](#)

[STS de 3 de octubre de 1998](#)

[STS de 5 de noviembre de 1998](#)

[STS de 8 de febrero de 1999](#)

[STS de 2 de marzo de 1999](#)

[STS de 12 de enero de 2000](#)

[STS de 23 de febrero de 2000](#)

[STS de 3 de abril de 2000](#)

[STS de 2 de junio de 2003](#)

[STS de 26 de enero de 2004](#)

[STS de 4 de marzo de 2004](#)

[STS de 25 de mayo de 2004](#)

[STS de 15 de noviembre de 2004](#)

[STS de 23 de febrero de 2005](#)

[STS de 11 de noviembre de 2005](#)

[STS de 20 de diciembre de 2005](#)

[STS de 25 de septiembre de 2006](#)

[STS de 28 de febrero de 2007](#)

[STS de 23 de abril de 2007](#)

[STS de 28 de enero de 2008](#)

[STS de 21 de marzo de 2013](#)

[ATS de 18 de diciembre de 2001](#)

[SAN de 26 de marzo de 2004](#)

[SAN de 7 de marzo de 2005](#)

[SAN de 20 de abril de 2005](#)

[SAN de 17 de mayo de 2007](#)

[STSJ Cataluña \(Barcelona\), de 30 de junio de 1998](#)

[STSJ Castilla y León \(Valladolid\), de 17 de diciembre de 2010](#)

[STSJ Madrid, de 24 de febrero de 2016](#)

[STSJ de Madrid, de 11 de julio de 2017](#)

[STSJ de Madrid, de 13 de mayo de 2019](#)

PROPORCIONALIDAD

[STC 65/1986, de 22 de mayo](#)

[STC 6/1988, de 21 de enero](#)

[STC 98/1989, de 1 de junio](#)

[STC 104/1989, de 8 de junio](#)

[STC 219/1989, de 21 de diciembre](#)

[STC 76/1990, de 26 de abril](#)

[STC 207/1990, de 17 de diciembre](#)

[STC 150/1991, de 4 de julio](#)

[STC 116/1993, de 29 de marzo](#)

[STC 55/1996, de 28 de marzo](#)

[STC 148/2000, de 1 de junio](#)

[STC 235/2001, de 13 de diciembre](#)

[STC 113/2002, de 9 de mayo](#)

[STC 129/2006 de 24 de abril](#)

[STC 48/2007, de 12 de marzo](#)

[STS de 3 de abril de 1990](#)

[STS de 16 de diciembre de 1994](#)

[STS de 17 de diciembre de 1997](#)

[STS de 23 de marzo de 1998](#)

[STS de 9 de junio de 1999](#)

[STS de 28 de febrero de 2000](#)

[STS de 14 de noviembre de 2000](#)

[STS de 20 de septiembre de 2001](#)

[STS de 1 de octubre de 2001](#)

[STS de 15 de julio de 2002](#)

[STS de 31 de diciembre de 2002](#)

[STS de 11 de marzo de 2003](#)

[STS de 25 de septiembre de 2003](#)

[STS de 6 de octubre de 2003](#)

[STS de 15 de diciembre de 2003](#)

[STS de 25 de febrero de 2004](#)

[STS de 24 de mayo de 2004](#)

[STS de 25 de mayo de 2004](#)

[STS de 23 de marzo de 2005](#)

[STS de 11 de noviembre de 2005](#)

[STS de 7 de febrero de 2006](#)

[STS de 20 de marzo de 2006](#)

[STS de 25 de septiembre de 2006](#)

[STS de 23 de abril de 2007](#)

[STS de 6 de junio de 2007](#)

[STS de 3 de diciembre de 2008](#)

[STS de 4 de febrero de 2010](#)

[STS de 12 de mayo de 2011](#)

[STS de 4 de noviembre de 2011](#)

[STS de 27 de abril de 2012](#)

[STS de 15 de febrero de 2018](#)

[STS de 5 de noviembre de 2020](#)

[SAN de 7 de marzo de 2005](#)

[SAN de 20 de abril de 2005](#)

[SAN de 9 de abril de 2014](#)

[STSJ de Canarias \(Santa Cruz de Tenerife\), de 26 de enero de 2001](#)

[STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 26 de julio de 2001](#)

[STSJ Aragón \(Zaragoza\), de 12 de noviembre de 2002](#)

[STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 25 de junio de 2007](#)

[STSJ Castilla y León \(Valladolid\), de 17 de diciembre de 2010](#)

[STSJ Madrid, de 2 de diciembre de 2011](#)

[STSJ Madrid, de 11 de septiembre de 2015](#)

[STSJ Madrid, de 24 de febrero de 2016](#)

[STSJ Madrid, de 18 de marzo de 2016](#)

[STSJ Madrid, de 18 de julio de 2016](#)

[STSJ Madrid, de 14 de diciembre de 2016](#)

[STSJ Madrid, de 29 de diciembre de 2016](#)

[STSJ Madrid, de 24 de enero de 2017](#)

[STSJ Madrid de 21 de julio de 2017](#)

[STSJ Castilla la Mancha \(Albacete\), de 4 de marzo de 2019](#)

[STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 20 de marzo de 2019](#)

[STSJ de Madrid, de 13 de mayo de 2019](#)

[STSJ Castilla y León \(Valladolid\), de 27 de enero de 2020](#)

PROHIBICIÓN DE BIS IN IDEM

[STC 2/1981, de 30 de enero](#)

[STC 77/1983, de 3 de octubre](#)

[STC 23/1986, de 14 de febrero](#)

[STC 66/1986, de 23 de mayo](#)

[STC 94/1986, de 8 de julio](#)

[STC 107/1989, de 8 de junio](#)

[STC 35/1990, de 1 de marzo](#)

[STC 112/1990, de 18 de junio](#)

[STC 154/1990, de 15 de octubre](#)

[STC 150/1991, de 4 de julio](#)

[STC 234/1991, de 10 de diciembre](#)

[STC 204/1996, de 16 de diciembre](#)

[STC 221/1997, de 4 de diciembre](#)

[STC 177/1999, de 11 de octubre](#)

[STC 152/2001, de 2 de julio](#)

[STC 235/2001, de 13 de diciembre](#)

[STC 2/2003, de 16 de enero](#)

[STC 180/2004, de 2 de noviembre](#)

[STC 188/2005, de 7 de julio](#)

[STC 48/2007, de 12 de marzo](#)

[STC 236/2007, de 7 de noviembre](#)

[ATC 150/1984, de 7 de marzo](#)

[ATC 721/1984, de 21 de noviembre](#)

[ATC 781/1985, de 13 de noviembre](#)

[STS de 18 de abril de 1988](#)

[STS de 24 de enero de 1989](#)

[STS de 3 de abril de 1990](#)

[STS de 27 de diciembre de 1990](#)

[STS de 10 de diciembre de 1991](#)

[STS de 2 de julio de 1992](#)

[STS de 16 de diciembre de 1994](#)

[STS de 24 de septiembre de 1996](#)

[STS de 26 de septiembre de 1996](#)

[STS de 28 de julio de 1997](#)

[STS de 12 de junio de 1998](#)

[STS de 8 de febrero de 1999](#)

[STS de 19 de abril de 1999](#)

[STS de 9 de junio de 1999](#)

[STS de 30 de mayo de 2000](#)

[STS de 28 de noviembre de 2000](#)

[STS de 20 de diciembre de 2000](#)

[STS de 20 de septiembre de 2001](#)

[STS de 21 de diciembre de 2001](#)

[STS de 17 de abril de 2002](#)

[STS de 10 de mayo de 2002](#)

[STS de 15 de julio de 2002](#)

[STS de 18 de noviembre de 2002](#)

[STS de 2 de junio de 2003](#)

[STS de 6 de octubre de 2003](#)

[STS de 2 de abril de 2004](#)

[STS de 10 de mayo de 2004](#)

[STS de 29 de junio de 2004](#)

[STS de 15 de noviembre de 2004](#)

[STS de 15 de diciembre de 2004](#)

[STS de 22 de julio de 2008](#)

[STS de 19 de noviembre de 2008](#)

[STS de 17 de marzo de 2009](#)

[STS de 15 de febrero de 2010](#)

[STS de 9 de junio de 2011](#)

[STS de 16 de junio de 2011](#)

[STS de 3 de noviembre de 2014](#)

[SAN de 8 de febrero de 2000](#)

[SAN de 9 de abril de 2014](#)

[STSJ Cantabria, de 24 de febrero de 1999](#)

[STSJ Galicia \(Coruña\), de 15 de febrero de 2002](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 31 de marzo de 2003](#)

[STSJ Madrid, de 10 de mayo de 2005](#)

[STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 25 de junio de 2007](#)

[STSJ Madrid, de 18 de julio de 2016](#)

[STSJ Castilla la Mancha \(Albacete\), de 4 de marzo de 2019](#)

PERENCIÓN/PRESCRIPCIÓN

[STC 66/1984, de 6 de junio](#)

[STC 78/1996, de 20 de mayo](#)

[STC 52/2003, de 17 de marzo](#)

[STS de 18 de noviembre de 1986](#)

[STS de 28 de enero de 1988](#)

[STS de 13 de mayo de 1988](#)

[STS de 5 de diciembre de 1988](#)

[STS de 24 de julio de 1989](#)

[STS de 20 de diciembre de 1989](#)

[STS de 30 de octubre de 1991](#)

[STS de 3 de enero de 1992](#)

[STS de 21 de abril de 1997](#)

[STS de 22 de junio de 1998](#)

[STS de 5 de mayo de 1999](#)

[STS de 17 de mayo de 1999](#)

[STS de 20 de diciembre de 1999](#)

[STS de 15 de noviembre de 2000](#)

[STS de 16 de julio de 2001](#)

[STS de 1 de octubre de 2001](#)

[STS de 1 de julio de 2001](#)

[STS de 15 de octubre de 2001](#)

[STS de 5 de noviembre de 2001](#)

[STS de 13 de marzo de 2002](#)

[STS de 17 de abril de 2002](#)

[STS de 10 de mayo de 2002](#)

[STS de 30 de mayo de 2002](#)

[STS de 7 de octubre de 2002](#)

[STS de 2 de enero de 2003](#)

[STS de 12 de junio de 2003](#)

[STS de 6 de octubre de 2003](#)

[STS de 17 de noviembre de 2003](#)

[STS de 3 de diciembre de 2003](#)

[STS de 26 de enero de 2004](#)

[STS de 24 de febrero de 2004](#)

[STS de 31 de marzo de 2004](#)

[STS de 27 de abril de 2004](#)

[STS de 25 de mayo de 2004](#)

[STS de 28 de junio de 2004](#)

[STS de 15 de diciembre de 2004](#)

[STS de 18 de abril de 2005](#)

[STS de 11 de noviembre de 2005](#)

[STS de 25 de septiembre de 2006](#)

[STS de 7 de marzo de 2007](#)

[STS de 24 de octubre de 2007](#)

[STS de 26 de diciembre de 2007](#)

[STS de 22 de septiembre de 2008](#)

[STS de 24 de septiembre de 2008](#)

[STS de 17 de marzo de 2009](#)

[STS de 4 de febrero de 2010](#)

[STS de 15 de febrero de 2010](#)

[STS de 16 de marzo de 2010](#)

[STS de 14 de febrero de 2011](#)

[STS de 9 de junio de 2011](#)

[STS de 16 de junio de 2011](#)

[STS de 16 de marzo de 2012](#)

[STS de 21 de noviembre de 2012](#)

[STS de 28 de julio de 2013](#)

[STS de 4 de noviembre de 2013](#)

[STS de 16 de enero de 2015](#)

[STS de 23 de octubre de 2015](#)

[STS de 30 de diciembre de 2015](#)

[STS de 17 de junio de 2016](#)

[STS de 7 de marzo de 2019](#)

[SAN de 8 de febrero de 2000](#)

[SAN de 8 de julio de 2011](#)

[SAN de 7 de febrero de 2014](#)

[SAN de 20 de marzo de 2019](#)

[SAN de 3 de abril de 2019](#)

[STSJ Navarra, de 26 de julio de 2002](#)
[STSJ Andalucía \(Granada\), de 7 de octubre de 2002](#)
[STSJ Andalucía \(Granada\), de 31 de marzo de 2003](#)
[STSJ Madrid, de 25 de abril de 2006](#)
[STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 9 de febrero de 2010](#)
[STSJ Castilla-La Mancha \(Albacete\), de 25 de enero de 2011](#)
[STSJ País Vasco \(Bilbao\), de 30 de enero de 2013](#)
[STSJ Madrid, de 7 de marzo de 2014](#)
[STSJ Cataluña \(Barcelona\), de 18 de noviembre de 2014](#)
[STSJ Murcia, de 25 de enero de 2018](#)
[STSJ Madrid, de 27 de septiembre de 2018](#)
[STSJ Madrid, de 30 de marzo de 2020](#)
[STSJ Madrid, de 9 de junio de 2020](#)
[STSJ Madrid, de 20 de noviembre de 2020](#)

PROCEDIMIENTO

[STC 18/1981, de 8 de junio](#)
[STC 13/1982, de 1 de abril](#)
[STC 77/1983, de 3 de octubre](#)
[STC 2/1987, de 21 de enero](#)
[STC 192/1987, de 2 de diciembre](#)
[STC 29/1989, de 6 de febrero](#)
[STC 98/1989, de 1 de junio](#)
[STC 22/1990, de 15 de febrero](#)
[STC 76/1990, de 26 de abril](#)

[STC 196/1991, de 17 de octubre](#)

[STC 174/1992, de 2 de noviembre](#)

[STC 297/1993, de 18 de octubre](#)

[STC 120/1994, de 25 de abril](#)

[STC 160/1994, de 23 de mayo](#)

[STC 85/1995, de 6 de junio](#)

[STC 97/1995, de 20 de junio](#)

[STC 197/1995, de 21 de diciembre](#)

[STC 128/1996, de 9 de julio](#)

[STC 169/1996, de 29 de octubre](#)

[STC 14/1997, de 28 de enero](#)

[STC 45/1997, de 11 de marzo](#)

[STC 7/1998, de 13 de enero](#)

[STC 56/1998, de 16 de marzo](#)

[STC 189/1998, de 28 de septiembre](#)

[STC 3/1999, de 26 de enero](#)

[STC 14/1999, de 22 de febrero](#)

[STC 120/1999, de 28 de junio](#)

[STC 249/2000, de 30 de octubre](#)

[STC 69/2001, de 17 de marzo](#)

[STC 155/2002, de 22 de julio](#)

[STC 209/2002, de 11 de noviembre](#)

[STC 59/2004, de 19 de abril](#)

[STC 9/2006, de 16 de enero](#)

[STC 129/2006 de 24 de abril](#)

[STC 66/2007, de 27 de marzo](#)

[STC 137/2007, de 4 de junio](#)

[STC 142/2009, de 15 de junio](#)

[STC 212/2009, de 26 de noviembre](#)

[ATC 125/1982, de 24 de marzo](#)

[ATC 598/1984, de 17 de octubre](#)

[ATC 320/1986, de 9 de abril](#)

[ATC 170/1987, de 11 de febrero](#)

[ATC 413/1990, de 26 de noviembre](#)

[ATC 136/2002, de 22 de julio](#)

[STS de 15 de diciembre de 1948](#)

[STS de 20 de enero de 1987](#)

[STS de 25 de mayo de 1987](#)

[STS de 13 de mayo de 1988](#)

[STS de 26 de octubre de 1988](#)

[STS de 3 de octubre de 1989](#)

[STS de 28 de septiembre de 1990](#)

[STS de 19 de diciembre de 1991](#)

[STS de 24 de junio de 1993](#)

[STS de 21 de abril de 1997](#)

[STS de 1 de diciembre de 1997](#)

[STS de 23 de marzo de 1998](#)

[STS de 24 de abril de 1999](#)

[STS de 26 de mayo de 1999](#)

[STS de 23 de febrero de 2000](#)

[STS de 17 de marzo de 2000](#)

[STS de 31 de julio de 2000](#)

[STS de 15 de noviembre de 2000](#)

[STS de 16 de enero de 2001](#)

[STS de 1 de octubre de 2001](#)

[STS de 21 de diciembre de 2001](#)

[STS de 13 de marzo de 2002](#)

[STS de 28 de junio de 2002](#)

[STS de 2 de junio de 2003](#)

[STS de 6 de octubre de 2003](#)

[STS de 3 de noviembre de 2003](#)

[STS de 17 de noviembre de 2003](#)

[STS de 26 de enero de 2004](#)

[STS de 23 de febrero de 2005](#)

[STS de 16 de marzo de 2006](#)

[STS de 20 de marzo de 2006](#)

[STS de 9 de junio de 2006](#)

[STS de 25 de septiembre de 2006](#)

[STS de 23 de abril de 2007](#)

[STS de 2 de octubre de 2007](#)

[STS de 26 de diciembre de 2007](#)

[STS de 17 de marzo de 2009](#)

[STS de 6 de octubre de 2009](#)

[STS de 15 de febrero de 2010](#)

[STS de 10 de diciembre de 2010](#)

[STS de 13 de diciembre de 2010](#)

[STS de 6 de mayo de 2011](#)

[STS de 24 de junio de 2011](#)

[STS de 30 de junio de 2011](#)

[STS de 12 de diciembre de 2012](#)

[STS de 4 de noviembre de 2013](#)

[STS de 14 de marzo de 2014](#)

[STS de 21 de octubre de 2014](#)

[STS de 30 de diciembre de 2015](#)

[STS de 24 de julio de 2018](#)

[STS de 5 de noviembre de 2020](#)

[SAN de 8 de febrero de 2000](#)

[SAN de 8 de julio de 2011](#)

[SAN de 6 de mayo de 2014](#)

[STSJ Baleares, de 14 de julio de 1998](#)

[STSJ Madrid, de 26 de mayo de 1999](#)

[STSJ Baleares, de 22 de noviembre de 1999](#)

[STSJ Madrid, de 24 de mayo de 2001](#)

[STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 29 de mayo de 2001](#)

[STSJ Baleares, de 4 de septiembre de 2001](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 29 de julio de 2002](#)

[STSJ Cantabria, de 3 de junio de 2003](#)

[STSJ Madrid, de 17 de noviembre de 2003](#)

[STSJ Madrid, de 10 de mayo de 2005](#)

[STSJ Madrid, de 25 de abril de 2006](#)

[STSJ Castilla-la Mancha \(Albacete\), de 21 de septiembre de 2007](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 27 de octubre de 2008](#)

[STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 9 de febrero de 2010](#)

[STSJ Castilla y León \(Burgos\), de 25 de febrero de 2011](#)

[STSJ Extremadura \(Cáceres\), de 26 de mayo de 2011](#)

[STSJ Galicia \(Coruña\), de 6 de octubre de 2011](#)

[STSJ Murcia, de 14 de octubre de 2011](#)

[STSJ País Vasco \(Bilbao\), de 30 de enero de 2013](#)

[STSJ Madrid, de 11 de septiembre de 2015](#)

[STSJ Madrid, de 18 de marzo de 2016](#)

[STSJ Madrid, de 31 de mayo de 2016](#)

[STSJ Madrid, de 27 de septiembre de 2018](#)

[STSJ de Madrid, de 13 de mayo de 2019](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 12 de diciembre de 2019](#)

[STSJ Madrid, de 30 de marzo de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 9 de junio de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 20 de noviembre de 2020](#)

[STSJ Navarra \(Pamplona\), de 19 de febrero de 2021](#)

[SJCA Mérida, de 3 de diciembre de 2018](#)

PRUEBA

[STC 9/1981, de 31 de marzo](#)

[STC 77/1983, de 3 de octubre](#)

[STC 174/1985, de 17 de diciembre](#)

[STC 48/1986, de 23 de abril](#)

[STC 2/1987, de 21 de enero](#)

[STC 98/1989, de 1 de junio](#)

[STC 107/1989, de 8 de junio](#)

[STC 22/1990, de 15 de febrero](#)

[STC 76/1990, de 26 de abril](#)

[STC 138/1992, de 13 de octubre](#)

[STC 341/1993, de 18 de noviembre](#)

[STC 102/1994, de 11 de abril](#)

[STC 120/1994, de 25 de abril](#)

[STC 34/1996, de 11 de marzo](#)

[STC 127/1996, de 9 de julio](#)

[STC 128/1996, de 9 de julio](#)

[STC 169/1996, de 29 de octubre](#)

[STC 14/1997, de 28 de enero](#)

[STC 24/1997, de 11 de febrero](#)

[STC 39/1997, de 27 de febrero](#)

[STC 45/1997, de 11 de marzo](#)

[STC 83/1997, de 22 de abril](#)

[STC 56/1998, de 16 de marzo](#)

[STC 120/1998, de 15 de junio](#)
[STC 169/1998, de 21 de julio](#)
[STC 220/1998, de 16 de noviembre](#)
[STC 3/1999, de 26 de enero](#)
[STC 14/1999, de 22 de febrero](#)
[STC 171/2000, de 26 de junio](#)
[STC 175/2000, de 26 de junio](#)
[STC 121/2004, de 12 de julio](#)
[STC 61/2005, de 14 de marzo](#)
[STC 66/2006, de 27 de febrero](#)
[STC 229/2006, de 17 de julio](#)
[STC 66/2007, de 27 de marzo](#)
[STC 137/2007, de 4 de junio](#)
[STS de 1 de octubre de 1991](#)
[STS de 1 de marzo de 1995](#)
[STS de 15 de mayo de 1995](#)
[STS de 17 de diciembre de 1997](#)
[STS de 25 de febrero de 1998](#)
[STS de 2 de marzo de 1999](#)
[STS de 19 de abril de 1999](#)
[STS de 31 de julio de 2000](#)
[STS de 1 de octubre de 2001](#)
[STS de 15 de octubre de 2001](#)
[STS de 5 de noviembre de 2001](#)

[STS de 13 de marzo de 2002](#)

[STS de 15 de julio de 2002](#)

[STS de 31 de diciembre de 2002](#)

[STS de 11 de marzo de 2003](#)

[STS de 6 de octubre de 2003](#)

[STS de 3 de noviembre de 2003](#)

[STS de 11 de noviembre de 2003](#)

[STS de 4 de marzo de 2004](#)

[STS de 23 de febrero de 2005](#)

[STS de 4 de julio de 2005](#)

[STS de 20 de marzo de 2006](#)

[STS de 9 de junio de 2006](#)

[STS de 26 de diciembre de 2007](#)

[STS de 17 de marzo de 2009](#)

[STS de 26 de octubre de 2010](#)

[STS de 6 de mayo de 2011](#)

[STS de 30 de junio de 2011](#)

[STS de 10 de noviembre de 2011](#)

[STS de 16 de julio de 2013](#)

[STS de 30 de octubre de 2015](#)

[STS de 15 de febrero de 2018](#)

[STS de 5 de noviembre de 2020](#)

[SAN de 14 de diciembre de 2001](#)

[SAN de 26 de marzo de 2004](#)

[SAN de 7 de marzo de 2005](#)

[SAN de 7 de febrero de 2014](#)

[SAN de 10 de abril de 2019](#)

[STSJ País Vasco \(Bilbao\), de 15 de mayo de 1998](#)

[STSJ Madrid, de 26 de mayo de 1999](#)

[STSJ Baleares, de 22 de noviembre de 1999](#)

[STSJ Aragón \(Zaragoza\), de 12 de noviembre de 2002](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 31 de marzo de 2003](#)

[STSJ Castilla y León \(Burgos\), de 22 de enero de 2010](#)

[STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 9 de febrero de 2010](#)

[STSJ Andalucía \(Sevilla\), de 3 de mayo de 2010](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 11 de octubre de 2010](#)

[STSJ Castilla y León \(Burgos\), de 25 de febrero de 2011](#)

[STSJ Castilla-La Mancha \(Albacete\), de 13 de abril de 2011](#)

[STSJ Madrid, de 2 de diciembre de 2011](#)

[STSJ Canarias \(Santa Cruz de Tenerife\), de 30 de abril de 2014](#)

[STSJ Madrid, de 31 de mayo de 2016](#)

[STSJ Andalucía \(Sevilla\), de 26 de septiembre de 2016](#)

[STSJ Madrid, de 22 de junio de 2017](#)

[STSJ Madrid, de 21 de julio de 2017](#)

[STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 20 de marzo de 2019](#)

[STSJ Madrid, de 13 de mayo de 2019](#)

[STSJ Madrid, de 12 de noviembre de 2020](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 17 de diciembre de 2020](#)

MEDIDAS CAUTELARES

[STC 108/1984, de 26 de noviembre](#)

[STC 13/1985, de 31 de enero](#)

[STC 14/1986, de 31 de enero](#)

[STC 66/1989, de 17 de abril](#)

[STC 14/1992, de 10 de febrero](#)

[STC 60/1995, de 16 de marzo](#)

[STC 104/1995, de 3 de julio](#)

[STC 235/1998, de 14 de diciembre](#)

[ATC 98/1986, de 29 de enero](#)

[ATC 1041/1986, de 3 de diciembre](#)

[STS de 3 de febrero de 1987](#)

[STS de 31 de diciembre de 1988](#)

[STS de 17 de marzo de 1989](#)

[STS de 18 de septiembre de 1990](#)

[STS de 24 de abril de 1991](#)

[STS de 9 de mayo de 1991](#)

[STS de 14 de enero de 1992](#)

[STS de 18 de octubre de 1994](#)

[STS de 3 de febrero de 1997](#)

[STS de 7 de mayo de 1999](#)

[STS de 20 de marzo de 2001](#)

[STS de 17 de junio de 2002](#)

[STS de 4 de febrero de 2004](#)

[STS de 15 de julio de 2008](#)

[STSJ Madrid, de 17 de enero de 2017](#)

[STSJ Cataluña \(Barcelona\), de 24 de enero de 2017](#)

[STSJ Madrid, de 24 de abril de 2017](#)

[STSJ Madrid, de 1 de febrero de 2018](#)

[STSJ Madrid, de 19 de noviembre de 2018](#)

INFRACCIONES

[STC 122/1983, de 16 de diciembre](#)

[STC 76/1990, de 26 de abril](#)

[STC 24/1992, de 14 de febrero](#)

[STC 172/1996, de 31 de octubre](#)

[STC 73/1997, de 11 de abril](#)

[STC 196/2004, de 15 de noviembre](#)

[STS de 14 de noviembre de 1990](#)

[STS de 21 de enero de 1991](#)

[STS de 22 de febrero de 1995](#)

[STS de 26 de septiembre de 1996](#)

[STS \(sala de lo militar\) de 23 de marzo de 2000](#)

[STS \(sala de lo militar\) de 19 de julio de 2012](#)

[STS de 29 de noviembre de 2016](#)

[STS de 28 de noviembre de 2018](#)

[SAN de 9 de abril de 2014](#)

[SAN de 18 de noviembre de 2015](#)

[SAN de 21 de febrero de 2018](#)

[SAN de 20 de febrero de 2019](#)

[SAN de 10 de abril de 2019](#)

[STMC de 9 de mayo de 2018](#)

[STSJ Andalucía \(Sevilla\), de 29 de octubre de 1997](#)

[STSJ Madrid, de 7 de mayo de 2002](#)

[STSJ Galicia \(Coruña\), de 30 de octubre de 2002](#)

[STSJ Madrid, de 6 de octubre de 2004](#)

[STSJ Madrid, de 11 de noviembre de 2004](#)

[STSJ Madrid, de 18 de enero de 2005](#)

[STSJ Madrid, de 14 de febrero de 2005](#)

[STSJ Madrid, de 2 de febrero de 2012](#)

[STSJ Cantabria \(Santander\), de 4 de enero de 2013](#)

[STSJ Canarias \(Santa Cruz de Tenerife\), de 13 de marzo de 2013](#)

[STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 31 de mayo de 2013](#)

[STSJ Galicia \(Coruña\), de 10 de julio de 2013](#)

[STSJ Madrid, de 11 de septiembre de 2013](#)

[STSJ Madrid, de 20 de marzo de 2014](#)

[STSJ Madrid, de 20 de marzo de 2014](#)

[STSJ Madrid, de 31 de marzo de 2014](#)

[STSJ Comunidad Valenciana \(Valencia\), de 4 de abril de 2014](#)

[STSJ Madrid, de 9 de mayo de 2014](#)

[STSJ Madrid, de 12 de mayo de 2014](#)

[STSJ Madrid, de 14 de mayo de 2014](#)

[STSJ Extremadura \(Cáceres\), de 27 de junio de 2014](#)

[STSI Madrid, de 31 de octubre de 2014](#)

[STSI Madrid, de 12 de diciembre de 2014](#)

[STSI Madrid, de 12 de febrero de 2015](#)

[STSI Madrid, de 25 de mayo de 2015](#)

[STSI Madrid, de 5 de junio de 2015](#)

[STSI Madrid, de 18 de junio de 2015](#)

[STSI Madrid, de 29 de junio de 2015](#)

[STSI Canarias \(Santa Cruz de Tenerife\), de 13 de julio de 2015](#)

[STSI Madrid, de 22 de julio de 2015](#)

[STSI Madrid, de 11 de septiembre de 2015](#)

[STSI Madrid, de 22 de octubre de 2015](#)

[STSI Canarias \(Las Palmas de Gran Canaria\), de 25 de noviembre de 2015](#)

[STSI Baleares \(Palma de Mallorca\), de 10 de diciembre de 2015](#)

[STSI Navarra \(Pamplona\), de 27 de enero de 2016](#)

[STSI Madrid, de 26 de febrero de 2016](#)

[STSI Madrid, de 3 de marzo de 2016](#)

[STSI Madrid, de 26 de abril de 2016](#)

[STSI Madrid, de 31 de mayo de 2016](#)

[STSI Madrid, de 23 de junio de 2016](#)

[STSI Madrid, de 18 de julio de 2016](#)

[STSI Madrid, de 22 de julio de 2016](#)

[STSI Madrid, de 29 de julio de 2016](#)

[STSI Madrid, 7 de octubre de 2016](#)

[STSI Madrid, de 31 de octubre de 2016](#)

[STSI Madrid, de 29 de noviembre de 2016](#)

[STSI Madrid, de 12 de diciembre de 2016](#)

[STSI Madrid, de 14 de diciembre de 2016](#)

[STSI Madrid, de 23 de diciembre de 2016](#)

[STSI Madrid, de 24 de enero de 2017](#)

[STSI Madrid, de 17 de febrero de 2017](#)

[STSI Madrid, de 30 de marzo de 2017](#)

[STSI Madrid, de 11 de abril de 2017](#)

[STSI Madrid, de 23 de mayo de 2017](#)

[STSI Madrid, de 30 de mayo de 2017](#)

[STSI Madrid, de 8 de junio de 2017](#)

[STSI Madrid, de 20 de junio de 2017](#)

[STSI Madrid, de 22 de junio de 2017](#)

[STSI Madrid, de 11 de julio de 2017](#)

[STSI Madrid, de 2 de octubre de 2017](#)

[STSI Madrid, de 15 de diciembre de 2017](#)

[STSI Andalucía \(Sevilla\), de 8 de febrero de 2018](#)

[STSI Madrid, de 19 de febrero de 2018](#)

[STSI Madrid, de 26 de marzo de 2018](#)

[STSI Madrid, de 27 de abril de 2018](#)

[STSI Madrid, de 21 de septiembre de 2018](#)

[STSI Madrid, de 27 de septiembre de 2018](#)

[STSI Madrid, de 15 de noviembre de 2018](#)

[STSI Madrid, de 20 de noviembre de 2018](#)

[STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 28 de diciembre de 2018](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 31 de enero de 2019](#)

[STSJ Andalucía \(Granada\), de 14 de marzo de 2019](#)

[STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 20 de marzo de 2019](#)

[STSJ Canarias \(Las Palmas de Gran Canaria\), de 2 de abril de 2019](#)

[STSJ Madrid, de 13 de mayo de 2019](#)

[STSJ Madrid, de 28 de junio de 2019](#)

[STSJ Murcia, de 28 de junio de 2019](#)

[STSJ Castilla y León \(Valladolid\), de 27 de enero de 2020](#)

[STSJ Murcia, de 21 de febrero de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 30 de marzo de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 4 de junio de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 9 de junio de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 16 de junio de 2020](#)

[STSJ Aragón \(Zaragoza\), de 16 de julio de 2020](#)

[STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 22 de julio de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 28 de julio de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 8 de octubre de 2020](#)

[STSJ Baleares \(Palma de Mallorca\), de 21 de octubre de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 3 de diciembre de 2020](#)

[STSJ Madrid, de 9 de diciembre de 2020](#)

[SJCA Mérida, de 3 de diciembre de 2018](#)

SANCIONES

[STC 234/1991, de 10 de diciembre](#)

[STS de 11 de diciembre de 2000](#)

[STS de 9 de marzo de 2009](#)

[STS de 1 de abril de 2011](#)

