

Aspectos fundamentales de la configuración actual de la potestad disciplinaria de la Administración Pública española sobre el personal a su servicio*

Fundamental aspects of the current setting of the disciplinary power of the Spanish public administration over its personnel

Belén Marina Jalvo**
Universidad de Alcalá

Resumen:

La regulación básica de los principios rectores del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración Pública española sobre el personal a su servicio, así como de los principios del procedimiento para el ejercicio de esta potestad está establecida en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Estas disposiciones se completan con las normas que corresponde dictar al Estado y a las Comunidades Autónomas. Por el momento, el Estado no ha dictado la legislación de desarrollo aplicable a su propio personal.

El EBEP ha formulado los principios rectores de la potestad disciplinaria en términos muy similares a los principios que, con carácter general, rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

La jurisprudencia del orden contencioso-administrativo interpreta y completa el marco normativo del Derecho disciplinario, considerado como una manifestación del Derecho Administrativo Sancionador, al mismo tiempo que contribuye a perfilar las singularidades de los principios de la potestad sancionadora administrativa en su aplicación al ámbito disciplinario.

Abstract:

The basic regulation of the guiding principles of the exercise of the Spanish Public Administration's disciplinary power over its personnel, and the principles of the procedure for exercising this power, is stipulated in Royal Legislative Decree 5/2015, of 30 October, which approves the Revised Text of the Law of the Basic Public Employees Statute (BPES). These provisions are completed with the regulations that must be issued by the Spanish Government and the Autonomous Communities. The Spanish Government has not yet passed legislation applicable to its own personnel.

The BPES formulated the guiding principles of disciplinary authority under very similar terms to the general principles that govern the exercise of the administrative power to impose penalties.

The jurisprudence concerning contentious-administrative matters interprets and completes the regulatory framework of disciplinary law, considered to fall within Administrative Law, while at the same time contributing to outlining the characteristics of the principles of the administrative power to impose penalties as it applies to the disciplinary field.

* He preparado este trabajo por invitación de la prestigiosa Revista Derecho y Sociedad. Por ello, en primer lugar, quiero expresar mi reconocimiento a la sólida trayectoria de esta Revista, y mostrar mi agradecimiento por la invitación a participar en esta. Puesto que se trata de un número monográfico dedicado al Derecho Administrativo Sancionador, he elegido una de sus manifestaciones singulares, el Derecho disciplinario de los empleados públicos.

** Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá (Madrid, España). belen.marina@uah.es

Palabras clave:

Derecho administrativo sancionador – Derecho disciplinario – Principios rectores – Procedimiento disciplinario – Relación de sujeción especial.

Keywords:

Administrative Law – Disciplinary Law – Guiding principles – Disciplinary procedure - Special relationship of subjection

Sumario:

1. Introducción – 2. La regulación del régimen disciplinario de los empleados públicos – 3. Extinción de la responsabilidad y prescripción de infracciones y sanciones disciplinarias – 4. El procedimiento disciplinario – 5. Conclusiones – 6. Bibliografía

1. Introducción

El artículo 103.3 de la *Constitución Española de 1978* (CE) ha previsto la necesidad de un régimen estatutario de los funcionarios públicos, cuya singularidad viene requerida por la función de servicio objetivo a los intereses generales, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, que el precepto señalado atribuye a la Administración pública. Este estatuto propio del personal al servicio de las Administraciones públicas, además de otros aspectos expresamente mencionados por la CE, ha de incluir el régimen disciplinario¹.

En todo caso, la disciplina resulta necesaria para garantizar el buen funcionamiento de cualquier organización pública o privada.

La jurisprudencia y la doctrina han realizado importantes esfuerzos para señalar la especificidad de la potestad disciplinaria de la Administración sobre el personal a su servicio frente a las distintas manifestaciones del poder punitivo público, especialmente cuando se hacía preciso evitar la aplicación estricta de los principios y garantías del Derecho penal, a los que se acudía con el fin de paliar las carencias del ordenamiento sancionador administrativo.

El legislador y los tribunales han contribuido decisivamente a la configuración actual del régimen disciplinario de los empleados públicos. Tal como se pondrá de manifiesto en las páginas siguientes, si bien la regulación de la potestad disciplinaria de la Administración pública sobre el personal a su servicio presenta una serie de singularidades que, dicho sea de paso, no difieren tanto de las que son predicables de otras ramas del Derecho administrativo sancionador, no está al margen de las garantías y principios básicos del derecho punitivo público².

Conviene señalar, por otra parte, que, en la labor de concreción de la sustantividad del Derecho disciplinario, y en la búsqueda del equilibrio adecuado entre garantías de los empleados públicos y la eficacia de la disciplina en la organización pública, en ocasiones, los tribunales han argumentado con detalle y rigor sobre las singularidades de la relación estatutaria de los funcionarios y de los cometidos del personal al servicio de la Administración³. Pero, otras veces, lejos de pretender teorizar sobre el fundamento y la naturaleza de la potestad disciplinaria, los Tribunales se han limitado a hacer simples invocaciones de la relación de sujeción especial propia de los empleados públicos o de otras categorías similares, para justificar la singularidad de la aplicación de determinados principios sancionadores en el ámbito disciplinario y tratar de evitar así espacios de impunidad u otras disfunciones en el ejercicio de la potestad disciplinaria⁴.

1 Vid., Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 99/1987.

2 Belén Marina Jalvo, *Régimen disciplinario de los empleados públicos*, Primera edición (Pamplona: Thomson Reuters, 2015).

3 Puede consultarse una selección de jurisprudencia en mi trabajo Belén Marina Jalvo, "Régimen disciplinario", en *Régimen Jurídico de la Función Pública*, Miguel Sánchez Morón, coord. (Valladolid: Lex Nova Thomson Reuters, 2013).

4 Al hilo de lo señalado, conviene traer a colación las reflexiones de A. Huergo. Según el autor, el hecho de que las sanciones disciplinarias afecten a los derechos de los empleados nos pone sobre la pista de que la potestad disciplinaria no sólo persigue el castigo del infractor sino también el buen funcionamiento de la organización. Por ello, junto al interés del infractor, se tiene en cuenta el interés del servicio y su buen funcionamiento.

Continúa A. Huergo (p. 184 y 185) señalando que se ha perdido la conciencia de que la especificidad de la potestad disciplinaria radica en el hecho de que se trata de una potestad administrativa propia (que tiene mucha más razón de ser que la potestad sancionadora genérica), no derivada de la penal, como ocurre con la potestad sancionadora en otros ámbitos de la actividad administrativa. Si bien, según el autor, la doctrina interpreta erróneamente esta especificidad de la potestad disciplinaria y se ampara en ella para justificar, "(...) sin razón alguna, la liberación de esta potestad de todas las normas que regulan la potestad sancionadora ordinaria (que no se le aplican nunca, ni siquiera supletoriamente), así como aspectos tan llamativos de su régimen jurídico como la ya citada remisión al reglamento de la tipificación de las infracciones graves y leves". Sin embargo, como recalca HUERGO, todo recorte de garantías respecto a las propias de la potestad sancionadora ordinaria requiere una justificación concreta de que tal recorte es necesario por exigencias específicas y razonadas del funcionamiento de la organización administrativa: tal explicación es la que se nos hurta mediante el uso de la figura de las relaciones especiales de sujeción". Vid., Alejandro Huergo Lora, *Las sanciones administrativas* (Madrid:

2. La regulación del régimen disciplinario de los empleados públicos

2.1 Consideraciones iniciales

De conformidad con el originario artículo 93.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y del mismo precepto del hoy vigente Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP, en adelante), los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sometidos al régimen disciplinario establecido en el Título VII de esta norma y en las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del mismo⁵.

El Título VII del EBEP (artículos 93 a 98) ha establecido una serie de disposiciones comunes relativas al régimen disciplinario de los funcionarios públicos y del personal laboral. En otras palabras, el régimen disciplinario previsto por el EBEP resulta íntegramente aplicable al personal laboral⁶. Partiendo de esta premisa, a lo largo del articulado del Título VII del EBEP se suceden las previsiones comunes para personal funcionario y personal laboral, si bien, como es lógico, ciertos aspectos del régimen de este último personal serán determinados mediante convenio colectivo.

La Comisión que preparó el Informe para el estudio y elaboración del EBEP defendió las teorías sostenidas por un determinado sector doctrinal⁷, proponiendo que el EBEP reflejase una concepción más flexible de la potestad disciplinaria, partiendo de considerar que el fundamento de ésta reside en la potestad organizativa de la Administración y en los artículos 103 y 9.3 de la CE, que definen los rasgos propios de la Administración. Se trataría, según señalan los defensores de esta postura, de rescatar el régimen disciplinario del Derecho administrativo sancionador para insertarlo en el Derecho del empleo público. En última instancia, esta postura parece asentarse sobre la base de que la potestad disciplinaria de las Administraciones públicas tiene el mismo fundamento que la potestad disciplinaria del empresario en el ámbito del empleo privado, y que el Derecho del trabajo resultaría más adecuado a la finalidad fundamental del régimen disciplinario de asegurar el buen funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos. No obstante, según la corriente aludida, el ejercicio de esta potestad disciplinaria así configurada vendría informado por los principios de los artículos 24 y 25 de la CE, relativos al poder sancionador público, puesto que, en definitiva, se está en presencia de medidas represivas aplicadas por una organización pública, si bien estos principios deben matizarse en función de la finalidad propia de esa potestad. Las matizaciones deberían afectar fundamentalmente al principio de legalidad, al *non bis in idem*, al catálogo de sanciones y al procedimiento sancionador, para evitar las rigideces y dilaciones perjudiciales para la efectividad del régimen sancionador.

En consonancia con esta propuesta de fondo, en cuanto a aspectos más concretos del régimen disciplinario del empleo público, la Comisión consideró conveniente que el EBEP hiciese solo una formulación básica de los principios y reglas básicas de dicho régimen, que no alcanzaría, por ejemplo, a la tipificación de las infracciones; un listado más abierto de posibles sanciones, más acorde con las propuestas de los sistemas de evaluación del desempeño y promoción profesional de los empleados, y un procedimiento sancionador mucho más ágil y flexible (en los casos de infracciones más leves se sustanciaría únicamente en el respeto de los derechos de audiencia y contradicción del empleado expedientado).

Frente a la postura de la Comisión que preparó el Informe para el estudio y elaboración del EBEP⁸, favorable a la aproximación del régimen disciplinario de los funcionarios públicos al régimen propio del personal laboral, con el pretendido fin de aportar flexibilidad y eficacia al ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito público, el EBEP ha optado por homogeneizar el régimen sancionador aplicable a los distintos colectivos de personal de las Administraciones públicas, tomando como referencia las instituciones y los principios básicos del Derecho administrativo sancionador, en sentido amplio, y del Derecho disciplinario de los funcionarios públicos⁹.

lustel, 2007), 81, 184 y 185.

5 Téngase en cuenta que, en virtud del art. 149.1.18 de la CE, el Estado es competente para dictar la legislación básica sobre el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas pueden dictar normas de desarrollo de la legislación básica estatal.

6 Según dispone el art. 149.1.7 CE, la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado.

7 Federico A. Castillo Blanco y Rosa Ildefonso Huertas, "La renovación de la dogmática del Derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones del personal estatutario de la Seguridad Social", *Revista de Administración Pública* N° 158, (2002): 7 y ss.

8 Belén Marina Jalvo, "Consideraciones sobre el Informe para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público", *Revista Justicia Administrativa* N° 29 (2005): 52-56.

9 En realidad, tal como señala D. Cámara Del Portillo, respecto de la referencia de la Comisión al Derecho del Trabajo cabe decir que, además de los límites que el Estatuto de los Trabajadores (ET) impone al ejercicio de la potestad disciplinaria del empresario, la jurisprudencia laboral ha ido añadiendo otros límites derivados de la aplicación de los principios y reglas del Derecho público sancionador. Añadidamente, puesto que el art. 55.1 ET permite que los convenios colectivos puedan ampliar los límites al ejercicio

A juicio de Miguel Sánchez Morón¹⁰, la influencia del régimen sancionador administrativo en el régimen disciplinario es mayor de la recomendada.

En mi opinión, sin perjuicio de las reflexiones que quepa hacer sobre el fundamento de la potestad disciplinaria, parece sensato admitir la realidad establecida sobre la aplicación a ésta, con matices, de los principios del ordenamiento punitivo público, y asumir también que estos principios del Derecho administrativo sancionador adquieren una configuración propia en cada uno de los ámbitos de la actividad administrativa donde se aplican¹¹, de modo que no necesariamente han de privar de flexibilidad y de eficacia al régimen disciplinario. De hecho, tradicionalmente, el régimen disciplinario de los funcionarios públicos se ha caracterizado por hacer una aplicación matizada –y más que matizada, a veces– y singular de determinados principios rectores de la potestad sancionadora, y la jurisprudencia ha contribuido notablemente a perfilar los matices indicados¹².

La legislación sobre función pública venía caracterizándose por realizar una regulación parcial e incompleta del régimen disciplinario de los funcionarios, y no siempre respetuosa con las garantías mínimas del ejercicio de la potestad sancionadora. En general, esta característica podía predicarse tanto de la legislación aplicable a los funcionarios de la Administración General del Estado como de la legislación autonómica y local. En buena medida estas carencias han sido cubiertas por la jurisprudencia, mediante una aplicación matizada de los principios del *ius puniendi* público¹³.

Ahora, el EBEP establece, con carácter de norma básica o de mínimos, los principios rectores del ejercicio de la potestad disciplinaria, las faltas muy graves, los criterios para la tipificación de las faltas graves y leves, las sanciones y los principios esenciales del procedimiento disciplinario, remitiendo para la concreción de sus previsiones a la legislación de desarrollo, en el caso del personal funcionario, o a los convenios colectivos, para el personal laboral¹⁴.

2.2 Principios rectores del ejercicio de la potestad disciplinaria

2.2.1. Cuestiones generales

De forma expresa y directa el artículo 94 del EBEP contempla, entre los principios –de carácter básico y especial– rectores del ejercicio de la potestad disciplinaria, los principios de legalidad y tipicidad de infracciones y sanciones; irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y retroactividad de las favorables¹⁵; principio de culpabilidad; principio de proporcionalidad; principio de presunción de inocencia¹⁶, así como la vertiente procesal del principio *non bis in idem*. A su vez, el artículo 97 del EBEP

de la potestad disciplinaria, los convenios colectivos aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas han establecido la exigencia de incoación previa de expediente para la aplicación de sanciones por faltas graves o muy graves a este personal, que supone la asimilación al régimen de los funcionarios. *Vid.*, Diego Cámara Del Portillo, *Régimen disciplinario de los empleados públicos (La nueva regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público)*, (Madrid: Marcial Pons, 2008).

10 Según señala este autor, habría que esperar para ver en qué medida la legislación de desarrollo incorpora flexibilidad y agilidad al régimen disciplinario de los empleados públicos o si, por el contrario, las previsiones del Estatuto han servido para contagiar el régimen disciplinario del personal laboral del excesivo garantismo y de las trabas burocráticas típicas del régimen de los funcionarios. *Vid.*, “Régimen Disciplinario”, en *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Segunda edición, Miguel Sánchez Morón, dir. (Valladolid: Lex Nova, 2008): 536.

11 Javier Quesada Lumbreras, “Potestad sancionadora y disciplinaria de las Administraciones Públicas: ¿hacia una unificación de sus fundamentos jurídicos?”, en *Los retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al Profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Volumen II, Luis Miguez Macho y Marcos Almeida coord. (Andavira: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017).

12 Por su parte, la jurisprudencia también insiste en considerar la potestad disciplinaria que la Administración ejerce sobre el personal a su servicio como una manifestación del *ius puniendi* del Estado. Entre los ejemplos más recientes, puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2019, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso de casación nº 245/2018.

13 *Vid.*, mi trabajo en “La función pública en la jurisprudencia”, número extraordinario de *RJA* (2002): 249 y ss.

14 Javier Quesada Lumbreras, “Régimen disciplinario”, en *El Estatuto Básico del Empleado Público*, José Monereo, Cristóbal Molina, Sofía Olarte y Pilar Rivas, coord. (Granada: Comares, 2006), 911-959; Joaquín Ivars Ruiz y Rafael Manzana Laguarda, *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos. Comentarios, doctrina y jurisprudencia. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (Valencia: Tirant lo Banch, 2008); Joan Manuel Trayter, “El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos”, en *El Estatuto Básico del Empleado Público*, Salvador Del Rey Guanter (Madrid: La Ley, 2008): 901 y ss.; Sempere Navarro y Francisco Javier Hierro Hierro, “Régimen disciplinario”, en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Alberto Palomar Olmeda y Antonio Sempere Navarro, dir. (Navarra: Aranzadi, 2008), 795-829.

15 Así lo enuncia el art. 94.2.b) EBEP, sin más desarrollo ni matiz.

16 El EBEP [art. 94.2.e)] ha consagrado de forma expresa en el régimen disciplinario de los empleados públicos este principio de carácter procedimental, aunque sin referencia alguna a la garantía que comporta. Entre los derechos de los interesados en el procedimiento sancionador, el art. 53.2.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), recoge la presunción de inocencia refiriéndose a “la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”.

Del derecho a la presunción de inocencia deriva el desplazamiento a la Administración sancionadora de la carga de probar los hechos constitutivos de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor mediante una actividad probatoria de cargo desarrollada

establece los plazos de prescripción de las faltas y sanciones disciplinarias, y fija también las reglas para el cómputo de esos plazos. Por su parte, el artículo 98 EBEP establece otros principios y garantías de carácter procedimental, empezando por la exigencia misma de procedimiento para la sanción de las infracciones disciplinarias.

Sin perjuicio de lo que más adelante se diga respecto de cada uno de los principios mencionados¹⁷, por un lado, el EBEP ha hecho una proclamación formal –sin desarrollar su contenido, a veces¹⁸– de los principios determinantes del ejercicio por las Administraciones públicas de la potestad disciplinaria sobre el personal a su servicio. Hasta ahora, la normativa básica sobre empleo público no se había ocupado de establecer expresamente el marco de principios en que debía ejercerse la potestad disciplinaria. Por otro lado, cabe destacar que el EBEP ha tomado como punto de partida los principios que, con carácter general, rigen el ejercicio de la potestad sancionadora por las Administraciones públicas¹⁹. Se trata de principios de elaboración fundamentalmente jurisprudencial que quedaron establecidos en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Paradójicamente, la Disposición adicional octava de esta Ley excluía de la aplicación de los principios de su Título IX al ejercicio por las Administraciones públicas de la potestad disciplinaria sobre sus empleados (artículo 127.3 LRJPAC). A pesar de ello, lo cierto es que se ha venido consolidando un sólido cuerpo de doctrina jurisprudencial sobre la aplicación de los principios de la potestad sancionadora –con ciertos matices, a veces– en el ámbito del régimen disciplinario de los funcionarios públicos. En la actualidad, el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), declara extensiva la regulación de los principios rectores de la potestad sancionadora al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad disciplinaria respecto de sus empleados²⁰.

2.2.2 Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones

a. Principio de legalidad

El artículo 94.2 del EBEP contempla los principios de legalidad y tipicidad, que serán atendidos mediante la “predeterminación normativa” de infracciones y sanciones, o a través de los convenios colectivos, en el caso del personal laboral. En rigor, del tenor literal de este precepto no puede extraerse que el mismo establezca una reserva absoluta de ley para la regulación de infracciones y sanciones de los empleados públicos. El EBEP regula una serie de infracciones muy graves y, en el caso de los funcionarios públicos, se remite a las leyes de desarrollo –de carácter estatal y autonómico– para la tipificación del resto de faltas muy graves y graves (artículo 95). Por el contrario, el EBEP no exige que las faltas leves sean tipificadas mediante ley, sino que, en este caso, se remite a las leyes de desarrollo para que dispongan lo oportuno al respecto. Así pues, el EBEP establece expresamente una exigencia de ley para la tipificación de faltas muy graves y graves, y para la introducción de nuevas sanciones disciplinarias. No se olvide que el artículo 103 de la CE exige reserva de ley para la regulación del estatuto de los empleados públicos, que comprende el régimen disciplinario (STC 99/87).

Mucho menor alcance tiene la exigencia de ley en la determinación del régimen de infracciones y sanciones del personal laboral pues, al margen de las infracciones muy graves y de las sanciones establecidas por el EBEP, el resto de las infracciones y sanciones podrán ser establecidas mediante convenio colectivo.

En general, por lo que respecta al personal funcionario, el EBEP representa un avance considerable en la exigencia de reserva de ley en la tipificación de infracciones y sanciones disciplinarias. Hasta el momento

con debidas garantías, cuya falta determinará la ilegalidad de la sanción impuesta. Al respecto, *vid.*, SSTC 13/1982, de 1 de abril; 36 y 37/1985, de 8 de marzo; 42/1989, de 16 de febrero; 76/1990, de 26 de abril; 105/1994, de 11 de abril; 56/1998, de 26 de marzo. Esta doctrina resulta de aplicación, en todo caso, a los expedientes disciplinarios de los funcionarios públicos, tal como ha señalado, entre otras, la STSJ de Madrid de 2 de junio de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso número 1931/2008.

17 Siguiendo a A. Nieto, puede decirse que el bloque temático central del Derecho Administrativo Sancionador se encuentra indudablemente en los principios de legalidad (con sus dos elementos o corolarios: la reserva legal y el mandato de tipificación), de culpabilidad y *non bis in idem*. *Vid.*, Alejandro Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, Quinta edición (Madrid: Tecnos, 2012): 27.

18 No siempre las leyes dictadas en desarrollo el EBEP se extienden mucho más en el contenido de estos principios. *Vid.*, por ejemplo, Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana; Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha; Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

19 Ramón Parada Vázquez y Jesús Fuentetaja Pastor. *Derecho de la Función Pública* (Navarra: Thomson Reuters, 2019): 534.

20 El uso del término “extensivas” en vez del término “aplicables” permite entender que tales principios –en los estrictos y completos términos de su regulación en la Ley 40/2015– no siempre resultarán de aplicación directa al ámbito disciplinario, y, de hecho, así ocurre con varias de las derivaciones de estos principios.

Sobre el panorama normativo con incidencia en el régimen disciplinario de los empleados públicos, véase, entre otros, el trabajo de Alicia Ortuño Rodríguez, “La potestad disciplinaria de la Administración tras las Leyes 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”, *Actualidad Administrativa* N° 2 (2017).

de aprobarse el EBEP (Ley 7/2007), en lo relativo al régimen aplicable a los funcionarios de la Administración General de Estado, solo las infracciones muy graves y las sanciones estaban establecidas por normas con rango de ley. De ahí que la jurisprudencia haya encontrado en la relación de sujeción especial un argumento de peso para justificar la relajación de la exigencia de reserva de ley en el ámbito que nos ocupa²¹, y haya dedicado ingentes esfuerzos para otorgar a las normas reglamentarias reguladoras de infracciones disciplinarias una cobertura legal, por más remota que fuese ésta, que justificase su vigencia, y siga dedicando a día de hoy tales esfuerzos, puesto que, a falta de desarrollo de las disposiciones del EBEP, sigue vigente la tipificación de faltas graves y leves que lleva a cabo el Real Decreto 33/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (RRD)²².

Por ello, algunos Tribunales han estimado que la tipificación de infracciones graves y leves que lleva a cabo el RRD es incompatible con la remisión que, a tal fin, el EBEP hace a la ley, de manera que este Reglamento habría de entenderse derogado y deberían ser anuladas las sanciones impuestas en su aplicación. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha estimado en sentencia de 30 de marzo de 2017²³ el recurso de casación en interés de ley interpuesto contra una sentencia²⁴ que se hacía eco de la jurisprudencia señalada, y ha concluido que la entrada en vigor del EBEP no ha supuesto la derogación del RRD, que el EBEP presta cobertura legal al RRD y, además, que dicha norma reglamentaria es conforme con el principio de legalidad en materia sancionadora, puesto que se aplica en el ámbito de una relación de sujeción especial típica como es la de los funcionarios públicos²⁵.

Sin duda, en caso de mantenerse la doctrina de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (SJCA) núm. 7 de Sevilla, de 28 de mayo de 2015, que recoge la doctrina de otras sentencias, se causaría un grave daño para el interés general al impedir la sanción de las faltas graves y leves cometidas por los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del RRD. Por ello, no ha de sorprender que el Tribunal Supremo despliegue un gran esfuerzo para argumentar que la doctrina de la sentencia recurrida resulta errónea²⁶.

En todo caso, la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en esta sentencia de 30 de marzo de 2017 resulta muy cuestionable. Pues, partiendo de sostener que el RRD no ha sido derogado por el EBEP, el Tribunal Supremo pasa a estimar que, además, el EBEP da cobertura legal a dicho Reglamento, y basándose en esta apreciación concluye afirmando, nada menos, que la aplicación de los artículos 7 y 8 del RRD resulta

-
- 21 Sobre la aplicación matizada de determinados principios punitivos en el Derecho Administrativo Sancionador, y más concretamente sobre el alcance de la reserva de ley en este ámbito, pueden verse las SSTC 18/1981, de 8 de junio, y 13/2013, de 28 de enero, y la amplia cita de jurisprudencia que hace esta última.
- 22 Sobre la compatibilidad de algunas normas del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado con la reserva de ley que el EBEP establece para la tipificación de infracciones disciplinarias, véase, Rafael Manzana Laguarda, "Derogación del régimen disciplinario tras el Estatuto Básico del Empleado Público", *Actualidad Jurídica Aranzadi* N° 805 (2010); Eugenio Arribas López, "Sobre la vigencia del régimen disciplinario de los funcionarios después del Estatuto Básico del Empleado Público: Interpretación mecanicista versus interpretación teleológica", *Revista General de Derecho Administrativo* N° 26 (2011); y María Soledad Gómez Amor, "El régimen disciplinario del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado tras la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, a la luz de los distintos criterios jurisdiccionales", *Revista Andaluza de Administración Pública* N° 92 (2015): 165-190.
- 23 Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso núm. 3300/2015.
- 24 Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla, de 28 de mayo de 2015.
- 25 Concretamente, la STS de 30 de marzo de 2017 fija la siguiente doctrina: "La aplicación de los artículos 7 y 8 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado aprobado por RD 33/1986, de 10 de enero para sancionar las faltas disciplinarias graves y leves en que incurran los empleados públicos no resulta contraria al principio de legalidad, sino que tal norma tiene la cobertura legal que resulta de los artículos 94 apartado 3º (sic), 95 apartados 3º y 4º, Disposición Derogatoria única, apartado g) (sic) y Disposición Final Cuarta, apartado 3º de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que mantienen en vigor el citado Reglamento hasta tanto se produzca el desarrollo legislativo en el ámbito de cada Administración Pública".
- 26 Ciertamente, a pesar de considerar que la tipificación de las faltas graves y leves por el RRD no es la situación más adecuada al principio de legalidad en materia sancionadora, también en la doctrina se admite que, mientras se concreta una regulación legal de las infracciones señaladas, sería excesivo concluir que los arts. 7 y 8 del RRD y otros preceptos reglamentarios que tipifican esas clases de infracciones sin una previa tipificación legal, son inconstitucionales, llevando este argumento formalista a unos extremos que sólo beneficiarían a los infractores, con cita de numerosas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que –con el fin de evitar la impunidad de esas conductas– han relativizado considerablemente las exigencias de la reserva de ley. *Vid., Miguel Sánchez Morón, Derecho de la Función Pública*, 12ª edición, (Madrid: Tecnos, 2019): 319. Ahora bien, en relación con esta llamada "jurisprudencia de intereses" que expresa una clara voluntad de salvaguardar la potestad sancionadora de la Administración o de evitar que puedan quedar impunes conductas socialmente reprochables, y en particular respecto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional –*vid.,* entre otras, SSTC 101/1988 (RTC 1988, 101), 29/1989 (RTC 1989, 29) y 219/1989 (RTC 1989, 219)–, hay que tener en cuenta que el resultado "(...)" es un principio de reserva de ley sancionadora construido con materiales muy frágiles, sometidos a constantes movimientos sísmicos por parte de una jurisprudencia que resulta enormemente confusa y, en múltiples ocasiones, contradictoria, lo que contribuye muy poco a garantizar la seguridad jurídica, que tanto invoca el propio Tribunal Constitucional", Hernández, Francisco, "La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *RAP* 166 (2005): 198.

conforme con el principio de legalidad. Parece obvio que el Tribunal Supremo confunde cuestiones muy distintas como la vigencia del RRD tras la entrada en vigor del EBEP, la cobertura legal que éste prestaría al citado Reglamento y la conformidad del RRD con la reserva de ley que el propio EBEP establece para la tipificación de infracciones disciplinarias graves y leves, y todo ello a pesar de que la premisa inicial –que el RRD no haya sido derogado por el EBEP– no resulta ni mucho menos evidente²⁷.

Desde otra perspectiva, adicionalmente, el EBEP (artículo 94.1) parece satisfacer también otra de las exigencias derivadas del principio de reserva de ley en materia sancionadora, como es la atribución de dicha potestad a la Administración mediante norma con rango de ley²⁸, al señalar que “las Administraciones corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio”.

b. Principio de tipicidad

Por lo que respecta al principio de tipicidad, el EBEP no cumple todos los mandatos que la jurisprudencia ha considerado propios de este principio²⁹, limitándose a clasificar las infracciones en muy graves, graves y leves; a la tipificación de algunas infracciones muy graves, y a la previsión de algunos tipos de sanciones, sin anudar en todo caso las sanciones aplicables a cada una de las infracciones. Por tanto, el cumplimiento de estas otras garantías del principio de tipicidad queda relegado a las normas de desarrollo del EBEP.

2.2.3 Principio de proporcionalidad de infracciones y sanciones

Tal como deriva de la enunciación que el EBEP hace de este principio, la exigencia de proporcionalidad se aplica tanto a la clasificación normativa de infracciones y sanciones, que debe hacerse en función de su grado de gravedad, como a la elección y determinación del alcance de la sanción correspondiente a una concreta infracción disciplinaria. Por tanto, el principio de proporcionalidad comporta un doble mandato; uno dirigido al legislador que ha de tipificar las infracciones y sanciones disciplinarias, y otro dirigido a la Administración que ha de aplicar la normativa disciplinaria a cada caso concreto que se presente en la realidad.

Por lo que respecta a la clasificación de infracciones según su gravedad, al remitirse a las leyes de desarrollo que han de establecer las faltas graves y leves, el artículo 95.3) y 4) EBEP dispone que la gravedad de cada una de ellas se establezca teniendo en cuenta el grado de vulneración de la legalidad que comporta la conducta, así como la gravedad de los daños causados por la conducta en cuestión al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o ciudadanos, y el descrédito que de la conducta pueda derivar para la imagen pública de la Administración.

En lo relativo a las sanciones³⁰, el EBEP no clasifica las sanciones en función de su gravedad, si bien reserva la separación del servicio y el despido disciplinario para las infracciones muy graves. Por tanto, será la legislación de desarrollo la que haya de clasificar el resto de sanciones disciplinarias, atendiendo a su grado de gravedad. Ahora bien, ocurre, en todo caso, que la normativa disciplinaria de los empleados públicos permite aplicar sanciones de muy diferente consideración por la comisión de una misma infracción. Por poner algún ejemplo, la comisión de una falta muy grave puede ser objeto de separación de servicio, de suspensión de funciones³¹ o de otras sanciones. Por ello, la Administración dispone de un considerable margen de apreciación en la elección de la sanción aplicable, que habrá de resultar moderado por el principio de proporcionalidad.

27 Para profundizar sobre las cuestiones relativas a la vigencia del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, la reserva de ley en materia disciplinaria y la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2017, pueden verse los trabajos publicados por Chamorro, Jesús, “Principio de legalidad en materia disciplinaria: A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2017”, *Actualidad Administrativa* 12 (2017); Henry García, “Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2017, por la que se estima el recurso de casación en interés de ley interpuesto por la Junta de Andalucía y se fija doctrina legal por la que se despejan las dudas sobre la validez de la regulación de las faltas graves y leves en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado tras la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público”, *Revista Andaluza de Administración Pública* 97 (2017); y Marina, Belén, “La cobertura legal del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado”, *Revista Española de Administración Pública* (en los sucesivos, REDA), (2017): 188.

28 Véase art. 25 LRJSP.

29 *Vid*, por ejemplo, Sentencias del Tribunal Constitucional 219/1989, 61/1990, 40/1991 y 116/1993.

30 El art. 96.1 TRLEBEP contempla las siguientes sanciones: a) Separación del servicio de los funcionarios; b) Despido disciplinario del personal laboral; c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años; d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca; e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria; f) Apercibimiento; g) Cualquier otra que se establezca por Ley.

31 Así, es posible sostener, como en el caso enjuiciado por la SAN de 22 de febrero de 2011, que la imposición de una sanción de suspensión inferior a tres años por la comisión de una infracción muy grave tiene cobertura legal y resulta conforme al principio de proporcionalidad, ya que el artículo 96 EBEP establece que la suspensión de funciones puede tener una duración máxima de 6 años, pero no fija un límite mínimo.

En cuanto a la determinación del alcance de la sanción correspondiente a cada concreta infracción, según dispone el EBEP, se hará atendiendo, entre otros criterios, al grado de intencionalidad, descuido o negligencia que revele la conducta del presunto responsable; al grado de participación de éste en la conducta constitutiva de infracción; a la existencia de reiteración o reincidencia, y al daño al interés público que pueda ocasionar la conducta sancionable (artículo 96.3).

Una vez más, la valoración de los criterios señalados otorga una apreciable discrecionalidad a la Administración en la determinación de la sanción aplicable, que es controlada por los Tribunales mediante la aplicación del principio de proporcionalidad. En esencia, la jurisprudencia viene sosteniendo que, si la normativa aplicable prevé diversas sanciones posibles para una misma infracción, solo cabrá imponer la sanción más grave o cualquier otra superior a la mínima establecida si se motiva la concurrencia de las concretas circunstancias en que se funda “la superior malicia o desidia” consideradas para la aplicación de la sanción mayor³².

En concreto, si se trata de imponer la sanción más grave de las previstas por la legislación disciplinaria –la separación del servicio– los tribunales exigen, además de la calificación de la falta como muy grave, la presencia de especiales circunstancias agravantes, excluyendo dicha sanción cuando se está en caso de una simple acción típica no reforzada por una agravación especial³³.

Por último, en el ejercicio de la potestad disciplinaria también han de tenerse en cuenta otras derivaciones del principio de proporcionalidad contempladas en el art. 29 LRJSP³⁴.

2.2.4 Principio de culpabilidad

El artículo 94.2.d) del EBEP ha consagrado el principio de culpabilidad. No obstante, antes de la consagración expresa de la culpabilidad como uno de los principios rectores de la potestad disciplinaria, la responsabilidad por la comisión de una infracción disciplinaria, del mismo modo que si tratase de cualquier otra infracción administrativa, exigía la presencia de un elemento subjetivo³⁵.

El EBEP enuncia el principio de culpabilidad, pero no establece su contenido. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, tal como ya se ha señalado, el propio EBEP (artículo 96.3) establece, entre otros criterios de proporcionalidad a tener en cuenta para la graduación de las sanciones, el grado de intencionalidad, el descuido o negligencia que se revele en la conducta de empleado público³⁶. Se entiende entonces que el mero descuido³⁷ o negligencia en el cumplimiento de las obligaciones de los empleados públicos sirve para exigirles responsabilidad por infracción disciplinaria³⁸, de modo que la concurrencia de grados superiores de intencionalidad permitirá agravar la sanción procedente³⁹, salvo que el concreto tipo de infracción exija un determinado grado de intencionalidad.

No es habitual que los tipos de las infracciones disciplinarias exijan de forma expresa un elemento subjetivo concreto, razón por la cual, en general, las infracciones en cuestión podrían cometerse por negligencia, por lo que la presencia de grados más elevados de culpabilidad serviría para aplicar sanciones más graves.

32 Véanse, entre otras muchas, SSTs de 22 de septiembre de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª; de 25 de septiembre de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª; 28 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación 6596/2009; de 8 de febrero de 2012, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación 4226/2010.

33 Pueden verse, a modo de ejemplo, las SSTs de 19 de junio de 1998, 1 de abril de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, y 9 de marzo de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso número 2468/2005.

34 Por lo que respecta a las exigencias del principio de proporcionalidad (art. 29 Ley 40/2015), son varias las que pueden resultar de aplicación y de utilidad al ámbito disciplinario. Por un lado, la obligación de justificar la imposición de una sanción de grado inferior (menor gravedad) a la correspondiente a la infracción cometida, cuando así resulte adecuado en atención a la gravedad de los hechos y de las circunstancias concurrentes (art. 29.4). Por otro lado, el principio de proporcionalidad exige también que, cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras infracciones, se imponga solamente la sanción correspondiente a la infracción más grave (art. 29.5). Por último, se sancionará como infracción continuada la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que vulneren el mismo precepto o semejantes preceptos, “en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión” (art. 29.6).

35 *Vid.*, al respecto, STC 76/1990.

36 Por el contrario, el grado de voluntariedad con el que se cometan las infracciones no se encuentra entre los criterios que contempla el art. 95.3 EBEP para la tipificación de las faltas graves y leves.

37 O la “simple inobservancia”, en los términos de algunas leyes dictadas en desarrollo del EBEP. *Vid.*, por ejemplo, Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana; Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha; Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

38 Por su parte, el art. 28.1 LRJSP contempla dolo o culpa, al efecto de exigir responsabilidad por la comisión de infracciones administrativas.

39 Así, a falta de referencia sobre el elemento de culpabilidad en el tipo, “la superior malicia o desidia” del funcionario fundamenta la aplicación de una sanción mayor. *Vid.*, SSTs de 22 de septiembre de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, y de 25 de septiembre de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª.

Si, como se acaba de decir, las infracciones disciplinarias no suelen requerir un grado determinado de culpabilidad, es lógico que no sean muy abundantes los pronunciamientos judiciales sobre este particular⁴⁰. Pero, no obstante, tampoco faltan ocasiones en las que los Tribunales se pronuncian sobre aquellos aspectos del comportamiento del funcionario de los que puede extraerse la mayor o menor voluntariedad de su conducta⁴¹.

2.2.5. Principio *non bis in idem*

a. Prioridad y prevalencia del proceso penal (vertiente procedimental del principio *non bis in idem*)

Para evitar la pluralidad de sanciones que prohíbe el principio *non bis in idem*, la vertiente procedimental de este principio proscribire, con carácter general, que por los mismos hechos se siga una duplicidad de procedimientos sancionadores. A tal efecto, para los casos de concurrencia de un proceso penal y un procedimiento administrativo, la jurisprudencia constitucional estableció⁴² la precedencia del pronunciamiento del orden penal, que supone la paralización del procedimiento administrativo sancionador en tanto recaiga sentencia firme en la vía penal, así como la vinculación a la declaración de hechos probados que la misma contenga.

El artículo 94.3 del EBEP dispone la obligación de suspender la tramitación del procedimiento disciplinario cuando en los hechos por los que éste se instruye se aprecien indicios fundados de criminalidad, que deberán ponerse en conocimiento del Ministerio Fiscal⁴³.

Tal como se ha indicado, la prioridad y la prevalencia otorgadas al proceso penal, junto con el efecto de cosa juzgada de las resoluciones judiciales penales firmes, determinan la necesidad de que la Administración respete los hechos declarados probados en sede penal⁴⁴, y así lo exige el EBEP.

Algunas normas autonómicas dictadas en desarrollo del EBEP han regulado con detalle las relaciones entre el procedimiento disciplinario y el proceso penal en los supuestos en que unos mismos hechos pudieran ser constitutivos de infracción disciplinaria y delito o falta penal⁴⁵.

Por su parte, la normativa disciplinaria no contempla normas específicas para ordenar las relaciones entre diversos procedimientos sancionadores administrativos que pudieran tramitarse en relación con unos mismos hechos.

b. Prohibición de concurrencia de sanciones (vertiente material del principio *non bis in idem*)

Nótese que, más allá de los mencionados principios que ordenan las relaciones entre el proceso penal y el procedimiento disciplinario (vertiente procedimental del principio *non bis in idem*), el EBEP no hace ninguna referencia expresa al referido principio ni a la garantía o vertiente material de prohibición de doble sanción que éste comporta. En todo caso, y sin perjuicio de que las leyes de desarrollo contengan

40 Por ejemplo, entre los elementos que caracterizan a la infracción muy grave de abandono del servicio, los Tribunales incluyen la voluntad (elemento subjetivo) de abandono de servicio y de la dejación absoluta de las obligaciones funcionariales, que se aprecia en conductas que suponen un desentendimiento absoluto de las responsabilidades y de los deberes como funcionario. *Vid.*, por todas, STS de 9 de marzo de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso número 2468/2005.

En el caso de la falta grave de desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados, se exige la concurrencia de un conjunto de circunstancias expresivas de la "(...) clara intención de menospreciar a la autoridad ejercida y de desconocer el respeto debido al superior colocándolo en una situación de apreciable descrédito y desprestigio en su condición". *Vid.*, SAN de 15 de noviembre de 2002.

41 En particular, en alguna ocasión, la existencia de dudas razonables sobre la imputabilidad del funcionario sancionado ha sido determinante para anular la sanción impuesta (SAN de 17 de junio de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de apelación 41/2013), o bien se ha reducido la sanción disciplinaria inicialmente impuesta al apreciar una disminución del grado de imputabilidad a consecuencia de la enfermedad psíquica padecida por el funcionario (SAN de 4 de julio de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

42 *Vid.*, en especial, SSTC 2/1981 y 77/1983.

43 Con anterioridad, el RRD (art. 23) únicamente ordenaba la suspensión del procedimiento disciplinario en casos de indicios de la comisión de un delito de los denominados "propios" o "específicos" de funcionarios.

44 En consecuencia, se vulnera el principio *non bis in idem* cuando los hechos que la sentencia penal declara no probados se consideran probados en el procedimiento disciplinario. Véase, en este sentido, STS de 23 de septiembre de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso de casación 2838/2012.

45 Es el caso de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha (LEPCLM, en abreviatura). En virtud de su art. 145.2, si durante la tramitación de un procedimiento disciplinario se advierte la posibilidad de que los hechos puedan ser también constitutivos de infracción penal o se tiene conocimiento de que se está desarrollando un proceso penal sobre los mismos hechos, los órganos competentes solicitarán al órgano judicial correspondiente comunicación sobre las actuaciones practicadas. En cualquiera de los casos indicados, la Administración acordará la suspensión del procedimiento disciplinario hasta que se determine la improcedencia de iniciar actuaciones penales o, en su caso, se reciba la sentencia firme o resolución judicial que ponga fin al procedimiento penal.

algún pronunciamiento al respecto⁴⁶, la prohibición de doble sanción (de carácter disciplinario o de carácter penal y disciplinario) tendrá aplicación en el ámbito disciplinario siempre que las distintas sanciones tengan un mismo fundamento jurídico, por extensión de lo previsto en el artículo 31.1 de la LRJSP⁴⁷.

El principio *non bis in idem* prohíbe entonces, por un lado, la pluralidad de sanciones disciplinarias si concurre la identidad de sujeto, hechos y fundamento. Singularmente, la apreciación de esta triple identidad ha llevado a los Tribunales a anular algunos preceptos normativos que castigaban la reiteración de conductas infractoras con la imposición posterior de una sanción adicional, previa tramitación del correspondiente procedimiento disciplinario⁴⁸.

Por otro lado, en lo relativo a la concurrencia de condena penal y sanción disciplinaria, el ordenamiento admite que unos mismos hechos constitutivos de delito y castigados mediante la aplicación del Código Penal puedan ser también objeto de un procedimiento disciplinario, si están tipificados como infracción disciplinaria y ésta responde a un bien jurídico distinto del protegido por el delito apreciado en sentencia penal firme⁴⁹.

La apuntada diferencia de bienes jurídicos sirve igualmente para excluir la vulneración del principio *non bis in idem* en otras parcelas del Derecho administrativo sancionador, tal como sostiene la doctrina del Tribunal Constitucional⁵⁰ y afirma también la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵¹.

En el ámbito disciplinario, a la hora de determinar si la condena penal y la sanción disciplinaria protegen los mismos o distintos bienes jurídicos, en ocasiones la jurisprudencia ha venido distinguiendo entre delitos cometidos por los funcionarios en el ejercicio de sus cargo y funciones⁵² o de delitos cometidos por los funcionarios al margen de sus funciones, teniendo en cuenta también si en este último caso se había aplicado o no la agravante de la condición de funcionario del sujeto activo, concluyendo, en la mayoría de casos, que en el supuesto de condena por delito común, cabría aplicar también una sanción disciplinaria, porque cada ilícito responde a bienes jurídicos diferentes⁵³.

No obstante, con independencia de cuál sea el delito castigado, es habitual que los Tribunales no aprecien obstáculo para la imposición de una posterior sanción disciplinaria, por entender que ésta tiene un fundamento jurídico diverso del propio del ilícito penal, de modo que no resultaría vulnerado el principio *non bis in idem*. Así, tanto en los casos en los que la sanción disciplinaria se imponga al amparo de una infracción muy grave como la del art. 95.2.d) del EBEP⁵⁴ o de una infracción grave como la prevista por el 7.1.c) del RRD⁵⁵, el bien jurídico a atender sería en última instancia la irreprochabilidad de los empleados

46 Véanse, por ejemplo, los arts. 143 y 145 de la Ley 4/2011, de Empleo público de Castilla-la Mancha.

47 Tal como dispone este precepto, "no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento".

48 *Id.*, SSTC 270/194, de 17 de octubre, 188/2005, de 7 de julio, y STS de 18 de octubre de 2004.

49 Dada la prioridad del pronunciamiento de la jurisdicción penal, conviene insistir en que, si el proceso penal concluye con una sentencia condenatoria, no será posible aplicar una sanción disciplinaria en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la falta disciplinaria y la infracción penal. Por el contrario, si, a pesar de haber resultado probados los hechos, no existe la triple identidad referida o se ha dictado resolución penal sin declaración de responsabilidad, cabe la posibilidad de iniciar o reanudar el procedimiento disciplinario con el fin de determinar y sancionar la infracción cometida. Así lo establece la normativa dictada en desarrollo del TRLEBEP. En particular, puede tomarse como referencia la LEPLM (art. 145.3), ya citada en relación con la vertiente procedimental del principio *non bis in idem*.

50 Véanse, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Constitucional 334/2005, 2/2003 y 2/1981.

51 Entre algunas de las más recientes, *vid.*, Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2015 y 8 de noviembre de 2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recursos de casación 1032/2013 y 164/2016, respectivamente.

52 En estos casos, sentencias del Tribunal Supremo tales como las de 12 de junio de 1998, 3 de abril de 2000, 27 de noviembre de 2001 y 16 de marzo de 2004, han considerado que el bien jurídico protegido por un delito en el que la condición de funcionario sea un elemento constitutivo del tipo es el correcto y eficaz funcionamiento de la Administración, de modo que no cabría acumular al castigo penal una sanción disciplinaria sosteniendo que ésta tendría como objeto la garantía de la irreprochabilidad penal del funcionario.

53 Así lo ponen de manifiesto las SSTS de 30 de mayo de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso nº 513/1996; de 19 de noviembre de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso nº 3791/2004; 27 de febrero de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso nº 7017/2004; 16 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso nº 1697/2008; de 3 de noviembre de 2014, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso nº 832/2013.

Si bien la concreción de los bienes protegidos en el ámbito penal y en el ámbito disciplinario ha de hacerse de forma casuística, conviene resaltar que los pronunciamientos judiciales señalados suelen referirse a funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad o funcionarios de Instituciones Penitenciarias, y que generalmente, el bien jurídico cuya tutela se pretende mediante la sanción disciplinaria es la irreprochabilidad penal de estos funcionarios, que se estima necesaria para que la Administración Pública puede cumplir su función de servicio a los intereses generales.

54 Se trata de "La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos". Según la STS de 29 de octubre de 2001, la comisión de un delito tiene encaje en esta infracción, pues supone una clara y grave ilegalidad o contravención del ordenamiento.

55 Este precepto sanciona "Las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la

públicos, de necesaria protección para garantizar que éstos contribuyan a la función constitucional de la Administración (artículo 103.3 de la CE)

Singularmente, la concurrencia de sanciones se admite en el ámbito de la función pública a pesar de que las sanciones disciplinarias puedan comportar consecuencias más gravosas que las derivadas de la aplicación del Código Penal⁵⁶. Así, mientras que el artículo 68.2 del EBEP contempla, aun con carácter excepcional, la rehabilitación de los funcionarios que hayan perdido su condición de tales a consecuencia de una condena a la pena de inhabilitación, tal posibilidad queda totalmente excluida en los casos en que éstos hayan perdido tal condición por la aplicación de la sanción disciplinaria de separación del servicio. Como ha señalado recientemente el Tribunal Supremo, esta circunstancia deriva de la especial posición en que se encuentran los funcionarios, que han de contribuir a que la Administración a la que pertenecen sirva con objetividad a los intereses generales y con sumisión a la Ley y al Derecho (artículo 103 de la CE) y, “de ahí la irreprochabilidad que se les requiere a quienes forman parte de la función pública, exigencia que justifica un régimen estatutario que vele por el mantenimiento de esa irreprochabilidad mientras dure la relación de servicio”⁵⁷.

3. Extinción de la responsabilidad y prescripción de infracciones y sanciones disciplinarias

Entre las causas posibles de extinción de la responsabilidad disciplinaria, el EBEP solo ha regulado la prescripción de infracciones y sanciones. Pese a la falta de formulación expresa del principio de prescripción en el artículo 94, el artículo 97 del EBEP ha optado por fijar plazos de prescripción de las infracciones y de las sanciones disciplinarias comunes a los ahora fijados con carácter general por el artículo 30 de la LRJSP.

De conformidad con el artículo 97 del EBEP, las faltas muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses. El plazo de prescripción de las faltas empieza a contarse desde que éstas se hayan cometido, y desde el cese de su comisión si se trata de faltas continuadas⁵⁸.

Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescriben a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año. Los plazos de prescripción comienzan a contarse desde la firmeza en vía administrativa de la resolución sancionadora.

El Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado⁵⁹ y las normas autonómicas contemplan también el cumplimiento de la sanción disciplinaria impuesta y el fallecimiento del funcionario como causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria⁶⁰.

4. El procedimiento disciplinario

4.1 Cuestiones generales

Por último, considero conveniente incluir en este trabajo unas referencias a las cuestiones esenciales del procedimiento a seguir para la imposición de sanciones disciplinarias.

En materia de procedimiento disciplinario el EBEP recoge una serie de garantías y de principios básicos predicables con carácter general de los procedimientos sancionadores administrativos. En este sentido, además de contemplar la necesidad misma de un procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias⁶¹, que será sumario con audiencia al interesado en el caso de faltas leves, el artículo 98 del EBEP dispone que dicho procedimiento habrá de tramitarse con respeto a los derechos y garantías de

Administración o a los administrados”.

56 E incluso teniendo en cuenta que no es fácil contemporizar los efectos concurrentes de la condena penal y de la sanción disciplinaria que se impongan al funcionario. Al respecto, *vid.*, María José Alonso Mas y Manuel José Domingo Zaballos, “Régimen disciplinario de los funcionarios públicos: su difícil articulación con la responsabilidad penal”, en *Tratado de responsabilidades penales en la Administración Local*, Javier Muñoz Cuesta, coord. España: COSITAL, 2015.

57 *Vid.*, STS de 24 de octubre de 2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso de casación nº 2027/2015.

58 Véase, por ejemplo, Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de mayo de 2014, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de apelación 13/2014.

59 En particular, este RRD (art. 19.1), contempla también el indulto y la amnistía.

60 *Vid.*, por ejemplo, art. 140 de la Ley 4/2011, de Empleo Público de Castilla-La Mancha.

61 Por tanto, la tramitación del procedimiento es en sí misma una garantía, que resultará igualmente ignorada si el mismo se tramita prescindiendo de alguno de sus trámites esenciales, como pueden ser, por ejemplo, los trámites de formulación y notificación del pliego de cargos, audiencia o propuesta de resolución. Al respecto, puede verse, entre otras muchas, la STS de 29 de septiembre de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

defensa del presunto responsable⁶² y con la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que deberán encomendarse a órganos distintos.

El artículo 98 también hace referencia a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal como informantes de la tramitación del procedimiento disciplinario.

Sentados los principios mencionados, el EBEP remite a la normativa de desarrollo (estatal y autonómica) para la regulación del procedimiento disciplinario. Con independencia de los términos en que la legislación de desarrollo regule el procedimiento disciplinario, hay que tener en cuenta que, en todo caso, por un lado, la incoación de un expediente disciplinario podrá ir precedida de una información reservada o actuación previa, con el fin de valorar las circunstancias del caso y la conveniencia de iniciar o no el procedimiento disciplinario⁶³.

A falta de legislación de desarrollo, en la Administración General del Estado el procedimiento disciplinario continúa tramitándose conforme a lo dispuesto en el RRD⁶⁴, cuyas disposiciones, sin perjuicio de las especialidades introducidas por el artículo 98 del EBEP que tienen aplicación directa, podrán completarse con las propias de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)⁶⁵. También el procedimiento disciplinario regulado por el RRD se aplica supletoriamente a las Comunidades Autónomas que carecen de regulación específica y a la Administración Local.

En todo caso, conviene señalar que el procedimiento disciplinario aludido tiene una duración excesiva y está rodeado de numerosas garantías que restan agilidad a su tramitación.

4.2 Iniciación del expediente y medidas provisionales

El procedimiento disciplinario se inicia de oficio, por acuerdo del órgano competente. El acuerdo de iniciación del expediente ha de ser notificado al expedientado⁶⁶, y en este mismo acto, se nombrará al Instructor del expediente⁶⁷ y, en su caso, al Secretario del mismo⁶⁸.

En el mismo acto de incoación del expediente disciplinario o en cualquier otro momento durante su tramitación podrán adoptarse las medidas provisionales que sean oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pueda recaer. Según el EBEP, dichas medidas podrán ser adoptadas cuando así esté previsto en las normas que regulen el procedimiento⁶⁹. Por lo demás, de la regulación que el EBEP hace de las medidas provisionales que puedan adoptarse en los procedimientos disciplinarios, llama la atención que la vigencia de éstas no pueda exceder de seis meses, teniendo en cuenta que la tramitación del procedimiento disciplinario puede durar hasta un año⁷⁰ y, tal como se ocupa de recordar el EBEP, la adopción de dichas medidas pretende asegurar la eficacia de la resolución que finalmente pueda recaer. Entre las medidas de posible adopción, el EBEP contempla la más habitual en los expedientes disciplinarios, la suspensión provisional del funcionario, y regula algunos aspectos de su régimen jurídico⁷¹. Por lo demás, en

62 Recuérdese la mención ya hecha a la presunción de inocencia [art. 94.2.e) EBEP] y a los derechos de los interesados en los procedimientos sancionadores [art. 53.2) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)].

63 *Vid.*, art. 5 LPACAP.

64 Además del plazo de tramitación y resolución, el procedimiento disciplinario contemplado por el RRD presenta diversas especialidades en su comparación con el procedimiento sancionador que regula la LPACAP. En este sentido, cabe destacar una serie de actuaciones y trámites propios de la instrucción tales como la práctica de diligencias probatorias previas y la toma de declaración al expedientado, la formulación del Pliego de Cargos o la comunicación a los representantes sindicales de la apertura de un expediente disciplinario, en su caso.

Por otra parte, son también resaltables las disposiciones del RRD relativas a la inejecución y suspensión de sanciones disciplinarias.

65 En el mismo sentido, se han pronunciado también Ramón Parada Vázquez y Jesús Fuentetaja Pastor, *Derecho de la Función Pública*, 549.

66 La notificación al interesado del acuerdo de iniciación no solo es necesaria para que éste conozca dicho acuerdo sino también para que se interrumpa la prescripción de la infracción presuntamente cometida.

67 Según la STS de 14 de julio de 2014, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso de casación en interés de ley 2664/2012, los expedientes disciplinarios han de ser instruidos por funcionarios de carrera y no por funcionarios interinos, so pena de nulidad de las actuaciones practicadas.

68 Sobre la iniciación del expediente disciplinario, *vid.* Arts. 27 a 33 del RRD.

69 De este modo, el EBEP se hacía eco de la exigencia prevista para la adopción de medidas provisionales en los procedimientos sancionadores. En la actualidad, la LPACAP (art. 56) ya no condiciona la adopción de medidas provisionales en los procedimientos sancionadores a la necesidad de que tal posibilidad esté específicamente prevista en la norma reguladora de tales procedimientos.

70 El procedimiento disciplinario aplicable a los funcionarios de la Administración General del Estado tiene un plazo máximo de tramitación de 1 año, tal como establece la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

71 Concretamente, el EBEP (art. 98.3 y 4) señala que, mientras se mantenga tal medida, el funcionario percibirá la totalidad de las retribuciones básicas y las prestaciones familiares por hijo a cargo, resultando obligado a devolver tales cantidades si la suspensión

todos aquellos aspectos relativos a la adopción de las medidas provisionales sobre los que el EBEP no establece normas específicas, habrá que estar a lo dispuesto con carácter general por el artículo 56 LPACAP⁷².

4.3 Instrucción del expediente

La instrucción del expediente disciplinario tiene por objeto llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para esclarecer los hechos objeto del procedimiento y las responsabilidades derivadas de los mismos⁷³. Para ello, el Instructor habrá de tomar declaración al presunto responsable y practicar todas las diligencias oportunas.

El Instructor formulará el Pliego de Cargos en el plazo establecido, concretando los hechos que han motivado el inicio de expediente, la infracción o infracciones de las que pudieran ser constitutivos y la sanción o sanciones de posible aplicación⁷⁴. El Pliego de Cargos se notificará al interesado, otorgándole un plazo para su contestación y para que pueda realizar alegaciones, aportar documentos y proponer la práctica de pruebas.

El Instructor ordenará la práctica de las pruebas que estime oportunas⁷⁵, tras lo cual dará vista del expediente al interesado, que podrá realizar las alegaciones y presentar los documentos pertinentes.

La instrucción termina con la propuesta de resolución, en la que, en virtud de los hechos que se estimen probados, el Instructor indicará la concreta falta cometida por el expedientado e indicará la sanción aplicable. La propuesta de resolución se notificará al interesado, que dispondrá de un nuevo plazo para realizar alegaciones.

4.4 Resolución

Completada la instrucción del expediente, éste se remitirá al órgano cometerter para resolver⁷⁶.

Salvo que se estime la necesidad de practicar alguna diligencia complementaria, el órgano competente puede dictar resolución sancionadora en los mismos términos de la propuesta de resolución o apartándose de la misma. Es decir, manteniendo los hechos señalados en el Pliego de Cargos y en la propuesta de resolución, es posible variar la calificación de la infracción y de la sanción propuesta por el Instructor. En tal caso, antes de dictar la resolución final, si ésta comporta una agravación de la sanción⁷⁷, se ha de otorgar al expedientado un nuevo plazo de alegaciones.

4.5. Caducidad del expediente

En caso de que no se haya dictado y notificado al interesado la resolución sancionadora en el plazo máximo establecido para la tramitación del procedimiento disciplinario, salvo que concurra causa legítima para

pasase a ser definitiva.

72 Para profundizar en cuestiones relativas al momento en que pueden ser acordadas las medidas provisionales, los fines que pueden ser atendidos por estas medidas y los principios que rigen su adopción, puede verse mi trabajo, "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", *Revista Vasca de Administración Pública* 109-I (2017).

73 Sobre la instrucción del procedimiento disciplinario, *vid.*, arts. 34 a 44 del RRD.

74 El Tribunal Constitucional ha vinculado el pliego de cargos con la garantía del derecho a conocer la acusación, precisando que debe contener el relato de los hechos, su calificación jurídica y la individualización de la sanción (SSTC 297/1993 y 87/2001). Por su parte, el Tribunal Supremo ha señalado que el pliego de cargos carece de los requisitos necesarios para cumplir las exigencias del derecho a ser informado de la acusación, "(...) si se limita a la identificación del hecho imputado y del precepto en que se tipifica y a la indicación de la sanción que en abstracto cabe imponer, sin contener, por tanto, un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada" (SSTS de 26 de mayo y de 21 de julio de 1999), o si no indica el grado de gravedad de la infracción en la que son subsumibles los hechos imputados ni la sanción de posible aplicación (STS de 30 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso número 2682/2009).

75 El derecho de defensa exige respetar una serie de garantías en la práctica de pruebas en el procedimiento disciplinario, ya se trate de pruebas dispuestas de oficio por el instructor o solicitadas por el funcionario expedientado. De este modo, el derecho en cuestión resultará ignorado si se deniegan pruebas solicitadas por el funcionario expedientado con "(...) una clara, evidente y palmaria relación con los hechos y que podían ser relevantes para la determinación de los hechos" (STS de 30 de junio de 2011; Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso número 2682/2009).

76 Sobre la terminación del expediente disciplinario, *vid.*, arts. 46 a 51 del RRD.

77 La falta de audiencia que ocasiona indefensión real al interesado determina la invalidez de la resolución sancionadora. En este sentido, entre otras, puede verse la STS de 21 de octubre de 2014, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación nº 336/2013.

suspender el plazo mencionado⁷⁸, se produce la caducidad de dicho procedimiento⁷⁹.

4.6 Ejecutividad de las sanciones

Sea cual sea la sanción disciplinaria impuesta en un caso concreto, conviene tener presente que la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario (o sancionador, en general) no será ejecutiva hasta que no sea firme en vía administrativa⁸⁰.

5. Conclusiones

El EBEP ha regulado con carácter básico los principios rectores del ejercicio de la potestad disciplinaria, las faltas muy graves, los criterios para la tipificación de las faltas graves y leves, las sanciones y los principios esenciales del procedimiento disciplinario. Estas disposiciones del EBEP han de ser completadas con la legislación de desarrollo, en el caso del personal funcionario, o mediante convenio colectivo, en el caso del personal laboral.

La regulación del EBEP de las cuestiones apuntadas supone una clara mejora del panorama normativo precedente, caracterizado por una regulación generalmente incompleta y poco respetuosa de las garantías mínimas del ejercicio de la potestad disciplinaria. Dicho sea esto sin merma de la labor de la jurisprudencia, que ha contribuido destacadamente a paliar algunas deficiencias normativas, haciendo una aplicación adaptada de los principios del *ius puniendi* público al régimen disciplinario de los funcionarios.

Al hilo de lo que acaba de decirse conviene resaltar que el EBEP ha decidido regular un régimen disciplinario esencialmente común para funcionarios y personal laboral de las Administraciones públicas, y lo ha articulado sobre la base de los principios básicos del Derecho disciplinario de los funcionarios públicos, y del Derecho administrativo sancionador, en sentido amplio. No debe obviarse la relevancia de esta opción legislativa que aproxima el régimen disciplinario de los empleados públicos a los principios del ordenamiento punitivo público, como tampoco cabe pensar que la aplicación de estos principios priva necesariamente de flexibilidad y de eficacia al ejercicio de la potestad sancionadora, pues es sabido que los principios del Derecho administrativo sancionador adquieren una configuración específica en los distintos ámbitos de la actividad administrativa. Prueba de ello son, sin ir más lejos, las singularidades que los principios de reserva de ley y de prohibición de doble sanción presentan en el ámbito que nos ocupa, tal como se ha puesto de relieve en las páginas de este trabajo. Por ello, conviene resaltar nuevamente aquí la relevancia de la labor de la jurisprudencia, que sirve para completar el marco normativo del Derecho disciplinario, y para

78 La situación de incapacidad laboral temporal del funcionario sometido a un expediente disciplinario podría constituir un supuesto en el que quepa suspender la tramitación del procedimiento disciplinario con la consiguiente interrupción del plazo para resolver y notificar la resolución, si impide materialmente llevar a cabo la instrucción del expediente u ocasiona al interesado indefensión material. Así lo ha considerado la STS de 20 de febrero de 2019, Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso de casación 1314/2017, por estimar que se trata de una causa de paralización del procedimiento imputable al interesado que legitima a interrumpir el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución en los términos del art. 25.2 LPACAP.

Señala la Sala que esta cuestión no puede recibir una respuesta unívoca, sino que será preciso atender a las circunstancias del caso, pero entiende que no se debe excluir que la situación de baja médica del interesado justifique la suspensión del procedimiento cuando sea de tal naturaleza que impida materialmente llevar a cabo la instrucción del expediente o sitúe al interesado en una posición de indefensión material. En tales casos cabría apreciar que hay causa para suspender el procedimiento. Por el contrario, cuando no suceda lo primero ni se den circunstancias que produzcan lo segundo, no habrá causa imputable al interesado que justifique la suspensión.

Por tanto, habrá que atender a las circunstancias del caso, y tener en cuenta la naturaleza de la enfermedad determinante de la baja médica del interesado y, también, la infracción o infracciones de que se trate y las actuaciones que, en atención a los hechos y su constancia, sean necesarias para sustanciar el expediente. A su vez, también se deberá tener en cuenta si la iniciativa de la suspensión procede del empleado público contra el que se dirige el procedimiento o si, como ocurre en el caso de autos, ha sido de la Administración. Advierte la Sala que no es indiferente que la iniciativa provenga de uno u otra, porque el establecimiento de un plazo para resolver es una garantía del administrado y un límite a la potestad sancionadora de la Administración. Así pues, si no debe haber, en principio, obstáculos para acordar la suspensión si la pide el expedientado en situación de baja médica que alegue dificultades para defenderse, por el contrario, según estima la STS de 20 de febrero de 2019, cuando la pretenda la Administración habrá de justificar qué concretas razones exigen esa suspensión y, en particular, qué actuaciones no puede llevar a cabo con las garantías debidas por esa causa.

79 *Vid.*, art. 25.1. b) LPACAP. Téngase en cuenta, además, que en caso de caducidad del procedimiento disciplinario no se interrumpirá la prescripción de las infracciones (art. 95.2 LPACAP).

Por otra parte, los Tribunales han precisado el *dies a quo* y el *dies ad quem* a tener en cuenta para el cómputo de la caducidad de los expedientes disciplinarios. De conformidad con el artículo 42.3 LRJPAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, la fecha a considerar para el inicio del cómputo del plazo de caducidad (*dies a quo*) es la del acuerdo de iniciación del expediente disciplinario y no la de la notificación de dicho acuerdo (SSTS de 28 de mayo de 2008 y 7 de mayo de 2009). En cuanto al *dies ad quem*, la fecha a tomar en consideración será la de la notificación al interesado de la resolución sancionadora dictada en el correspondiente expediente.

80 *Vid.*, art. 90.3 LPACAP, en cuya virtud, las resoluciones que pongan fin a procedimientos sancionadores serán ejecutivas cuando no quepa contra ellas ningún recurso ordinario en vía administrativa.

Respecto de las distintas cuestiones que puede plantear la ejecución de las sanciones disciplinarias, puede verse Emma Álvarez Bayón, "Problemas en torno al momento de ejecución de las sanciones disciplinarias de los empleados públicos", *Revista Jurídica de Castilla y León* N° 41 (2017): 79-101.

concretar las singularidades de los principios de la potestad sancionadora administrativa en su aplicación al ámbito disciplinario.

En todo caso, no es posible concluir que el marco normativo del régimen disciplinario de los empleados públicos se encuentre completo, pues, sin perjuicio del dinamismo propio de cualquier ordenamiento, al día de hoy el Estado aún no ha dictado la legislación de desarrollo que le compete, de modo que en la regulación del régimen disciplinario de sus funcionarios perviven aspectos que no son conformes con lo dispuesto por el EBEP.

6. Bibliografía

Alonso Mas, María José y Manuel José Domingo Zaballos. "Régimen disciplinario de los funcionarios públicos: su difícil articulación con la responsabilidad penal". En *Tratado de responsabilidades penales en la Administración Local*, Javier Muñoz Cuesta, coord. España: COSITAL, 2015.

Álvarez Bayón, Emma. "Problemas en torno al momento de ejecución de las sanciones disciplinarias de los empleados públicos", *Revista Jurídica de Castilla y León* N° 41 (2017): 79-101.

Arribas López, Eugenio. "Sobre la vigencia del régimen disciplinario de los funcionarios después del Estatuto Básico del Empleado Público: Interpretación mecanicista versus interpretación teleológica," *Revista General de Derecho Administrativo* 26 (2011).

Cámara del Portillo, Diego. *Régimen disciplinario de los empleados públicos (La nueva regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público)*. Madrid: Marcial Pons, 2008.

Castillo Blanco, Federico A. y Rosa Ildefonso Huertas. "La renovación de la dogmática del Derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones del personal estatutario de la Seguridad Social," *Revista de Administración Pública* N° 158, (2002): 7-50.

Chamorro González, Jesús María. "Principio de legalidad en materia disciplinaria: A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2017", *Actualidad Administrativa* N° 12 (2017).

García Rodríguez, Helena. "Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2017, por la que se estima el recurso de casación en interés de ley interpuesto por la Junta de Andalucía y se fija doctrina legal por la que se despejan las dudas sobre la validez de la regulación de las faltas graves y leves en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado tras la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público". *Revista Andaluza de Administración Pública* N° 97 (2017): 193-212.

Gómez Amor, María Soledad. "El régimen disciplinario del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado tras la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, a la luz de los distintos criterios jurisdiccionales". *Revista Andaluza de Administración Pública* N° 92 (2015): 165-190.

Hernández González, Francisco L. "La reserva de ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". *Revista de Administración Pública* N° 166 (2005): 169-199.

Huergo Lora, Alejandro. *Las sanciones administrativas*. Madrid: Lustel, 2007.

Ivars Ruiz, Joaquín y Rafael Manzana Laguarda. *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos. Comentarios, doctrina y jurisprudencia. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

Manzana Laguarda, Rafael. "Derogación del régimen disciplinario tras el Estatuto Básico del Empleado Público". *Actualidad Jurídica Aranzadi* N° 805 (2010): 1-2.

Marina Jalvo, Belén. "Consideraciones sobre el Informe para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público". *Revista Justicia Administrativa* 29 (2005): 5-56.

Marina Jalvo, Belén. *Régimen disciplinario de los empleados públicos*, Primera edición. Pamplona: Thomson Reuters, 2015.

Marina Jalvo, Belén. "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". *Revista Vasca de Administración Pública* N° 109-I (2017): 163-188.

Marina Jalvo, Belén. "La cobertura legal del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado," *Revista Española de Administración Pública* N° 188 (2017): 223-238.

Luis Míguez Macho y Marcos Almeida Cerredá, coord. *Los retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al Profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Volumen II. Madrid: Andavira: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

Monereo Pérez, José Luis, Cristóbal Molino Navarrete, Sofía Olarte Encabo y Pilar Rivas Vallejo, coord. *El Estatuto Básico del Empleado Público*. Granada: Comares, 2006.

Muñoz Cuesta, Javier, coord. *Tratado de responsabilidades penales en la Administración Local*. Madrid: Cosital, 2015.

Nieto García, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, Quinta edición. Madrid: Tecnos, 2012.

Ortuño Rodríguez, Alicia. "La potestad disciplinaria de la Administración tras las Leyes 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público". *Actualidad Administrativa* N° 2 (2017).

Palomar Olmeda, Alberto y Antonio Sempere Navarro dir. *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Navarra: Aranzadi, 2008.

Parada Vázquez, Ramón y Jesús Fuentetaja Pastor. *Derecho de la Función Pública*. Navarra: Thomson Reuters, 2019.

Quesada Lumbreras, Javier. "Régimen disciplinario", en *El Estatuto Básico del Empleado Público*, José Monereo, Cristóbal Molina, Sofía Olarte y María Rivas, coord. Granada: Comares, 2006.

Quesada Lumbreras, Javier. "Potestad sancionadora y disciplinaria de las Administraciones Públicas: ¿hacia una unificación de sus fundamentos jurídicos?". En *Los retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al Profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Volumen II, Míguez, Luis y Marcos Almeida, coord. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

Del Rey Guanter, Salvador, dir. *El Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley, 2008.

Sánchez Morón, Miguel, coord. *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Segunda edición. Valladolid: Lex Nova, 2008.

Trayter Jiménez, Joan Manuel. "El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos". En *El Estatuto Básico del Empleado Público*, Salvador Del Rey Guanter, dir. Madrid: La Ley, 2008.