

# Règim de responsabilitats dels funcionaris públics

Règim disciplinari i de responsabilitat  
dels funcionaris públics

Lola Miró Folgado

PID\_00208537



*Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>*

# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Fonament i marc constitucional de la potestat disciplinària</b>	<b>7</b>
<b>2. Principis generals del règim disciplinari.....</b>	<b>9</b>
2.1. Principi de legalitat i tipicitat de les faltes i sancions .....	9
2.2. Principi d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables i de retroactivitat de les favorables del presumpte infractor .....	10
2.3. Principi de culpabilitat i de presumpció d'innocència .....	10
2.4. Principi de proporcionalitat .....	11
2.5. Principi de <i>non bis in idem</i> .....	11
2.6. Principi d'audiència a l'interessat .....	13
<b>3. Les faltes i les sancions disciplinàries.....</b>	<b>14</b>
<b>4. El procediment disciplinari.....</b>	<b>17</b>
4.1. Les mesures de caràcter provisional .....	18
4.2. El procediment sumari per a la imposició de sancions per la comissió de faltes lleus .....	18
4.2.1. Actuacions preliminars. Plec de càrrecs .....	19
4.2.2. Al·legacions de l'interessat .....	19
4.2.3. Pràctica de la prova .....	19
4.2.4. Resolució .....	19
4.3. El procediment per a la imposició de sancions per la comissió de faltes greus i molt greus .....	20
4.3.1. Iniciació de l'expedient .....	20
4.3.2. Desenvolupament de la instrucció .....	21
4.3.3. Terminació de l'expedient .....	22
4.4. Caducitat del procediment .....	23
4.5. Executivitat de les sancions .....	24
<b>5. Responsabilitat penal i patrimonial dels empleats públics....</b>	<b>26</b>
<b>Resum.....</b>	<b>28</b>
<b>Activitats.....</b>	<b>29</b>
<b>Exercicis d'autoavaluació.....</b>	<b>29</b>

<b>Solucionari</b> .....	30
<b>Glossari</b> .....	31
<b>Bibliografia</b> .....	32

## **Introducció**

En aquest mòdul estudiarem la potestat disciplinària que exerceix l'Administració respecte als seus funcionaris. És a dir, l'instrument mitjançant el qual l'Administració garanteix que l'actuació dels funcionaris es durà a terme d'acord amb els principis constitucionals que la regeixen.

Analitzarem els principis que informen les diferents modalitats del procediment disciplinari i les seves fases: el procediment sumari, quan el funcionari ha comès una falta lleu, i el procediment ordinari, si es tracta de faltes greus i molt greus.

## Objectius

Els objectius que s'han d'assolir amb aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Comprendre què és la potestat sancionadora de l'Administració i els principis que n'informen.
- 2.** Estudiar el procediment disciplinari sumari per la comissió de faltes lleus i identificar les fases que l'integren.
- 3.** Estudiar el procediment disciplinari ordinari per la comissió de faltes greus i molt greus i identificar les fases que l'integren.
- 4.** Comprendre els conceptes de caducitat del procediment disciplinari i d'executivitat de les sancions.
- 5.** Delimitar l'àmbit subjectiu del règim disciplinari de l'Administració.

## 1. Fonament i marc constitucional de la potestat disciplinària

El règim disciplinari és l'instrument de l'Administració per mitjà del qual garanteix que la seva actuació es durà a terme d'acord amb els principis constitucionals que la regeixen (article 103.3 CE). En aquest sentit, i precisament per tal que l'Administració pugui servir amb objectivitat els interessos generals, la llei atorga a l'Administració la potestat disciplinària que li permetrà exigir als empleats públics la responsabilitat administrativa en la qual hagin pogut incórrer en el supòsit d'incompliment dels seus deures, sempre que aquest incompliment comporti la comissió de fets constitutius d'alguna falta.

### Postures doctrinals respecte a la potestat disciplinària

El Tribunal Constitucional (STC 2/1981, de 30 de gener) ha posat de manifest que el dret penal i el dret administratiu sancionador són manifestacions del *ius puniendi* de l'Estat i, en conseqüència, al dret administratiu sancionador –és a dir, la potestat sancionadora de l'Administració per a la protecció dels interessos generals– li són aplicables els principis rectors del dret penal continguts en els articles 24 i 25 CE (dret a la tutela judicial efectiva i principi de legalitat, respectivament). Ara bé, el Tribunal Constitucional (STC 18/1981, de 8 de juny) també ha afirmat que, tot i que la potestat disciplinària és una manifestació del *ius puniendi* de l'Estat, aquesta és diferent de la potestat sancionadora, perquè aquella, la disciplinària, és una potestat fruit d'una relació especial dels subjectes afectats –denominada freqüentment, per això, potestat d'autoprotecció– i que, en conseqüència, els principis del dret penal, tot i ser aplicables, ho seran però de manera més relaxada.

És per això que part de la doctrina qüestiona l'assentament de la potestat disciplinària com un gènere del *ius puniendi* de l'Estat, que troba el seu fonament constitucional en els articles 24 i 25 i, per contra, considera el règim disciplinari com una potestat que deriva de la potestat més general d'organització que té l'Administració i que troba el seu fonament constitucional en els articles 103.3 i 9.3 CE. En conseqüència, el grau d'intensitat en l'aplicació dels principis constitucionals que informen del dret penal és més gran quan l'Administració exerceix la seva potestat sancionadora que no pas quan exerceix la potestat disciplinària.

Encara més, cal tenir present que el legislador ha optat per distingir el règim de la potestat sancionadora del règim de la potestat disciplinària: l'article 127.3 i la disposició addicional 8a. de la LRJPAC estableixen que el Títol IX LRJPAC, regulador de la potestat sancionadora de l'Administració i dels principis que n'informen, no són aplicables a la potestat disciplinària.

En qualsevol cas, cal tenir present que en matèria sancionadora el TC ha manifestat que els principis i les garanties del dret penal són aplicables, amb certs matisos, a l'exercici de qualsevol potestat sancionadora de l'Administració (STC 76/1990, de 26 d'abril).

### Article 127.3 LRJPAC

"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."

### Bibliografia recomanada

Castillo Blanco, F. A.; Ildefonso Huertas, R. M. (2002). "Régimen disciplinario y responsabilidad civil y penal en la función pública". A: F. A. Castillo Blanco. *Lecciones de función pública* (pàg. 525-562). Granada. CEMCI.

Prats Català, J. (1995). "Régimen disciplinario laboral y funcional en las administraciones públicas". *Papers ESADE* (núm. 133). Barcelona.

Nieto García, A. (1994). *Derecho administrativo sancionador* (concretament, la pàg. 28). Madrid: Tecnos.

A més, es tracta d'una matèria que integra l'Estatut dels funcionaris públics (FJ 3r. STC 99/1987, d'11 de juny), de manera que la seva regulació està reservada a la llei, i respecte de la qual l'Estat té la competència per a establir les bases i les comunitats autònomes la competència de desplegament i execució d'acord amb aquella legislació bàsica (FJ 8è. STC 37/2002, de 14 de febrer).

El legislador estatal ha donat compliment a aquests mandats constitucionals per mitjà dels articles 93 a 98 EBEP, preveient un catàleg de faltes i sancions; els terminis de prescripció de les faltes i de les sancions; els principis generals que informen de la potestat disciplinària, i les regles bàsiques a que s'haurà de sotmetre el procediment disciplinari.

És competència de les lleis de desplegament de l'EBEP (llei aprovada per les Corts Generals i les assemblees legislatives de les respectives comunitats autònomes) la tipificació de noves faltes greus que completin el catàleg que preveu l'article 95.2 EBEP, sempre que aquestes no contradiguin o retallin la normativa bàsica (podeu veure la STC 37/2002, de 14 de febrer), la tipificació del catàleg de faltes greus i lleus, la tipificació d'altres sancions que completin el catàleg que preveu l'article 96 EBEP i la concreció del procediment disciplinari.

Pel que fa als terminis de prescripció, el TC, en el FJ 9è de la sentència ja esmentada (37/2002, de 14 de febrer), va validar que una llei autonòmica ampliés els terminis de prescripció respecte als previstos en la normativa estatal. Ara bé, hem de tenir present que ho va fer sobre la base de no atribuir naturalesa bàsica als preceptes de la LFCE (norma on es contenen els terminis esmentats) per aplicació de la noció formal de bases elaborada pel mateix TC. En conseqüència, cal entendre que els vigents terminis de prescripció que estableix l'article 97 EBEP, que té la consideració de bàsic, hauran de ser respectats per les lleis de desplegament.

En conseqüència, i d'acord amb el que acabem d'exposar, hem de concloure que no hi ha un únic procediment disciplinari comú a tots els funcionaris públics, sinó diverses regulacions que, en tot cas, hauran de respectar les bases fixades en els articles 93 a 98 EBEP.

Finalment, cal posar en relleu que, per primera vegada, la llei ha previst un règim disciplinari que, en molts dels seus aspectes, és aplicable tant al personal funcionari com al personal laboral al servei de les administracions públiques.

### **L'article 93.1 EBEP**

Aquest article disposa que els funcionaris i el personal laboral estan subjectes al règim disciplinari que estableixen el títol VII EBEP i les normes que les lleis de funció pública dictin en desplegament de l'EBEP. Concretament, serà aplicable al personal laboral al servei de les administracions públiques:

- La potestat de l'Administració de corregir disciplinàriament les infraccions que pugui cometre aquest personal. Potestat disciplinària que, òbviament, és regirà pels mateixos principis que regeixen la potestat disciplinària exercida sobre el personal funcionari.
- Les faltes molt greus tipificades en l'article 95.2. EBEP.
- Les sancions previstes en l'article 96 EBEP.
- Els terminis de prescripció de les faltes i les sancions, regulats en l'article 97 EBEP (podeu veure la STS de 23 de maig de 2013, recurs núm. 2178/2012).
- Les regles generals que han d'inspirar el procediment disciplinari fixades en l'article 98 EBEP.

## 2. Principis generals del règim disciplinari

L'article 94.2 EBEP enumera els principis de la potestat disciplinària (legalitat, irretroactivitat, proporcionalitat, culpabilitat i presumpció d'innocència). A més, també regeix el principi *non bis in idem*.

### 2.1. Principi de legalitat i tipicitat de les faltes i sancions

Art. 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.

El principi de legalitat comprèn una doble garantia d'ordre material i formal:

- El vessant material del principi de legalitat exigeix la predeterminació normativa de les conductes il·lícites i de les sancions corresponents.
- El vessant formal del principi de legalitat exigeix la reserva de llei en matèria sancionadora: les normes tipificadoras de les conductes constitutives de faltes i les corresponents sancions hauran de tenir rang de llei.

L'abast de la reserva de llei quan ens referim a la tipificació de faltes disciplinàries és menys intensa que quan ens estem referint a la tipificació dels delictes penals. Com ha dit el Tribunal Constitucional, la reserva de llei en l'àmbit disciplinari (dret administratiu sancionador) no és absoluta i n'hi ha prou amb una cobertura legal que doni una regulació mínima en la llei dels tipus i sancions i, en concret, dels límits màxims d'aquests. Dit d'una altra manera, la reserva de llei en l'àmbit disciplinari prohibeix l'existència de regulacions reglamentàries totalment "independents" d'una llei.

#### Lectura recomanada

Podeu veure les Sentències 77/1983, de 3 d'octubre; 61/1990, de 29 de març, i 3/1998, de 21 de gener, en què el TC delimita fins on arriba la reserva de llei en l'àmbit sancionador en funció de si les sancions afecten les relacions de subjecció general o les relacions d'especial subjecció (en què s'inclou el règim disciplinari).

Com a conseqüència d'aquest principi, i en part coincident, actua el principi de tipicitat de les faltes i sancions. D'una banda, coincideix amb el vessant material del principi de legalitat, però de l'altra el complementa, ja que exigeix una definició precisa dels tipus que constitueixen les faltes.

#### Lectura recomanada

Podeu consultar, entre moltes altres, sentències del TC 42/1987, de 7 d'abril 61/1990, de 29 de març i 26/1994, de 27 de gener

#### Lectura recomanada

Sobre el principi de legalitat en el vessant material (principi de tipicitat), podeu veure la STC 9/2006, de 16 de gener.

## **2.2. Principi d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables i de retroactivitat de les favorables del presumpte infractor**

El fonament constitucional del principi d'irretroactivitat el trobem en el principi de legalitat, en el seu vessant material (article 25.1), i també, de manera expressa, en l'article 9.3, segons el qual la CE garanteix el principi d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

El principi d'irretroactivitat desplega els seus efectes cap al futur, però també cap al passat respecte als fets ja comesos:

- En el primer dels casos parlem del principi d'irretroactivitat, que prohibeix que les lleis puguin dotar d'eficàcia retroactiva el seu contingut quan aquest sigui desfavorable respecte del que era vigent amb anterioritat.
- En el segon supòsit ens referim a la retroactivitat de les normes sancionadores més favorables. És a dir, és possible que una norma sancionadora posterior més favorable pugui estendre els seus efectes cap a fets comesos prèviament a la seva vigència? Tot i que la legislació vigent en matèria disciplinària no ho ha previst, la jurisprudència, i també la doctrina científica, considera aplicable la regla de la retroactivitat de les normes més favorables en l'àmbit disciplinari. Aquesta aplicació, però, comporta el problema consistent a determinar fins a quin moment podem aplicar la regla de la retroactivitat. La jurisprudència ha admès que es pugui aplicar fins i tot quan la sanció imposada estigui en fase d'impugnació judicial.

## **2.3. Principi de culpabilitat i de presumpció d'innocència**

El principi de presumpció d'innocència és previst en l'article 24.2 CE i, de conformitat amb la doctrina constitucional, informa del procediment sancionador i del disciplinari, si bé, la translació d'aquest principi a l'àmbit administratiu en matisa l'abast i es tradueix en la prohibició que l'Administració fonamenti la seva resolució sancionadora en una presumpció de culpabilitat del funcionari expedientat mancada de qualsevol element probatori.

El principi de culpabilitat exigeix que en la infracció disciplinària ha de concórrer dol o culpa de l'infractor, sense que sigui admissible en aquest àmbit un règim de responsabilitat objectiva o sense culpa.

Així, el FJ 2n de la STC 23/1995, de 30 de gener, estableix que "cualesquiera otras incidencias acaecidas en la tramitación del expediente (ponderación por la Administración de los materiales y testimonios aportados, licitud de los mismos...) son cuestiones que, aunque pueden conducir a la declaración judicial de nulidad de la sanción por vicios o falta de garantías en el procedimiento, en modo alguno deben incardinarse en el contenido constitucional del derecho a la presunción de inocencia, pues éste no coincide con las garantías procesales que establece el art. 24.2 CE, cuya aplicación al procedimiento administrativo-sancionador sólo es posible «con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza» (STC 120/1994 fundamento jurídico 2.º)".

Posteriorment, en la Sentència 169/1998, de 21 de juliol, va delimitar el contingut d'aquest principi:

- 1) Regeix sense excepcions en l'ordenament sancionador i ha de ser respectat en la imposició de qualsevol tipus de sanció.
- 2) La imposició de la sanció ha d'estar fonamentada en actes o mitjans probatoris de càrrec incriminatoris de la conducta qüestionada.
- 3) La càrrega de la prova ha de correspondre a qui acusa, sense que ningú pugui estar obligat a provar la seva pròpia innocència.
- 4) Qualsevol insuficiència en el resultat de les proves practicades, lliurement valorat per l'òrgan que porti a terme el procediment disciplinari, s'ha de traduir en un pronunciament absolutori.

#### **2.4. Principi de proporcionalitat**

Aquest principi informa, tal com preveu l'EBEP, tant de la classificació de les faltes i de les sancions com de la seva aplicació, en el sentit d'assegurar una adequació entre els fets comesos constitutius de la falta i la sanció que s'hi ha d'imposar.

En conseqüència, el principi de proporcionalitat és aplicable tant des del punt de vista de l'elaboració de la norma com de la seva translació al cas concret, i implica, essencialment, atendre la necessitat que la tipificació dels il·lícits i l'establiment de les corresponents mesures disciplinàries siguin adequats i com menys lesiui dels drets dels afectats millor.

#### **2.5. Principi de *non bis in idem***

En virtut d'aquest principi, no es poden imposar dues sancions per un mateix fet, sempre que –i d'acord amb la doctrina constitucional (recollida últimament en la STC 188/2005, de 7 de juliol)– s'hi aprecii la triple identitat: identitat subjectiva, identitat en els fets i identitat en els fonaments.

#### **Bibliografia recomanada**

Sánchez Morón, M. (1996). *Derecho de la función pública* (pàg. 271). Madrid: Tecnos.

### **L'article 23 del Reial decret 33/1986, de 10 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari (RDD)**

Aquest article positivitza el principi de *non bis in idem*, atès que estableix que, quan els fets de la presumpta falta comesa poden ser constitutius d'alguns dels delictes que preveu el Codi penal, s'haurà de suspendre la tramitació de l'expedient disciplinari fins que recaigui una resolució judicial. Com ha posat de manifest Sánchez Morón, el fet que la sentència penal sigui absolutòria no exclou l'adopció posterior d'una resolució administrativa sancionadora, sempre que no hi hagi una contradicció amb la declaració de fets provats a la sentència.

Per al règim sancionador el principi ha estat positivitzat per l'art. 133 LRJPAC, segons el qual

"no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento."

La dita sentència recull la configuració que ha fet d'aquest principi la doctrina constitucional:

- 1) Té el seu encaix constitucional en l'article 25.1 CE i, per tant, deriva del principi de legalitat. En conseqüència, la vulneració del principi de *non bis in idem* suposa una vulneració de l'article 25.1 CE susceptible de recurs d'empara.
- 2) Els seus efectes s'irradien en una doble dimensió: material o substantiva i formal o processal. La material impedeix sancionar més d'una vegada el mateix subjecte pel mateix fet amb el mateix fonament. La formal prohibeix la duplicitat de procediments sancionadors en els casos en què hi hagi una triple identitat de subjecte, fet i fonament, i de la qual es deriva la regla de la preferència de l'autoritat judicial penal sobre l'actuació sancionadora de l'Administració quan els fets puguin ser constitutius d'infracció disciplinària i també d'un delictes o una falta penal.
- 3) El principi actua no únicament per a regir les relacions entre l'ordenament penal i el règim sancionador o disciplinari, sinó també internament dins de cadascun d'aquests ordenaments, i, en conseqüència, prohibeix la duplicitat de penes i de processos penals i la pluralitat de sancions administratives i de procediments sancionadors.
- 4) La triple identitat subjectiva, de fet i fonament, delimita l'àmbit d'actuació del principi, ja que, en aplicació d'aquesta regla, no s'impedeix la concurrència de qualsevol sanció i procediments sancionadors –ni tan sols quan aquests tenen per objecte els mateixos fets–, sinó únicament la concurrència de sancions i procediments pels mateixos fets i amb el mateix fonament.

#### **Doctrina del TC**

Així, d'acord amb aquesta doctrina, el TC ha considerat que no es produeix una vulneració del principi *non bis in idem* quan un funcionari és sancionat penalment i disciplinàriament sempre o quan la sanció disciplinària tingui un fonament divers del de les penes imposades per l'òrgan judicial, tot i que es doni la identitat de subjecte i els fets (ATC 141/2004, de 30 d'abril).

## 2.6. Principi d'audiència a l'interessat

Finalment, ens hem de referir a l'exigibilitat del tràmit d'audiència a l'interessat en els procediments disciplinaris, en compliment del principi a la tutela judicial efectiva de l'article 24 CE. Tal com ha manifestat el Tribunal Suprem, la infracció del tràmit d'audiència causa indefensió en l'interessat i, per tant, dona lloc a l'anul·lació de l'acte a partir del qual s'imposa la sanció per aplicació de l'article 63.2 LRJPAC.

### Lectura recomanada

Consulteu la STS de 29 de setembre de 2005, recurs 7668/1999.

### 3. Les faltes i les sancions disciplinàries

L'article 95 EBEP conté la classificació i el catàleg de les faltes disciplinàries.

Les faltes disciplinàries poden ser molt greus, greus i lleus. L'apartat segon conté el catàleg de les faltes que tenen la consideració de molt greus i preveu la possibilitat que les lleis de desplegament de l'EBEP, respecte als funcionaris públics, i els convenis col·lectius que hi siguin aplicables, respecte al personal laboral, incorporin altres tipus molt greus. D'altra banda, remet a les lleis de desplegament i als convenis col·lectius la tipificació de les faltes greus i lleus en consideració les circumstàncies que estableix l'apartat tercer.

Pel que fa a les sancions, l'article 96.3 EBEP estableix els criteris que s'han de tenir en compte a l'hora d'imposar una determinada sanció i el seu abast. Així, preveu que l'abast de la sanció s'ha d'establir, en cada cas concret, tenint en compte el grau d'intencionalitat, distracció o negligència, el dany a l'interès públic, la reiteració o reincidència i el grau de participació. Així doncs, es fa necessari un judici de proporcionalitat entre l'incompliment realitzat i la sanció que s'hi ha d'imposar: no totes les infraccions de les conductes tipificades com a faltes impliquen, abstractament considerades, la conjunta concurrència de culpabilitat i gravetat suficients per a imposar una determinada sanció, sinó que serà necessari una anàlisi individualitzada de cada conducta, prenent en consideració les circumstàncies que configuren el fet, i també les del seu autor, atès que únicament des d'aquesta perspectiva és possible apreciar la proporcionalitat de la sanció. En aquest sentit, la comissió d'una determinada conducta tipificada com a falta podrà donar lloc a la imposició de diferents sancions segons la intensitat amb què s'han comès els fets, i aquesta intensitat no sempre serà suficient per a poder imposar la conseqüència més greu prevista legalment.

En paraules del TS, la comissió de faltes molt greus no condueix necessàriament a la imposició màxima prevista per a aquest tipus de faltes, sinó que és necessari, a més, que la conducta que s'ha de sancionar, a més de tenir cabuda en el tipus descriptiu de la infracció molt greu, posi de manifest, atenent l'actitud individual exterioritzada o a la rellevància del perjudici causat, unes elevades cotes de perversitat personal i desvalor del fet realitzat (STS de 28 de juny de 2006, recurs 2123/2000).

L'apartat primer de l'article 96 EBEP enumera les sancions i obre la possibilitat que les lleis de desplegament estableixin altres sancions.

Per la comissió únicament de faltes **molt greus** l'EBEP ha previst:

- La separació del servei dels funcionaris, que en el cas dels funcionaris interins comportarà la revocació del seu nomenament.

La separació del servei comporta la pèrdua de la condició de funcionari i la impossibilitat de poder tornar a participar en els processos selectius (article 56.1d).

#### **Altres causes de pèrdua de condició de funcionari**

Els funcionaris també poden perdre la seva condició com a conseqüència d'haver estat condemnats, en via judicial, a la pena d'inhabilitació absoluta o especial per la comissió d'un delicte, en aplicació del que preveu l'article 66 EBEP. Tal com ha manifestat moltes vegades el TS, la pèrdua de la condició de funcionari com a conseqüència de la imposició d'una pena d'inhabilitació no implica una sanció disciplinària ni l'execució per part de l'Administració dels efectes administratius d'una condemna penal, sinó que la resolució de l'Administració en virtut de la qual s'acorda la pèrdua de la condició de funcionari basant-se en la pena d'inhabilitació és la conseqüència automàtica de la imposició d'aquesta pena, que no requereix un procediment previ que inclogui el tràmit d'audiència del funcionari inhabilitat, atès que la resolució de l'Administració es limita a constatar l'existència de la sanció penal i a aplicar la conseqüència legal que preveu l'article 66 EBEP. Quan passa això, el funcionari pot sol·licitar a l'Administració la seva rehabilitació (article 68 EBEP), un cop hagi extingit la seva responsabilitat penal derivada del delicte.

- L'acomiadament disciplinari, que comporta la inhabilitació per a ser titular d'un nou contracte de treball amb funcions similars a les exercides. És procedent la readmissió del personal laboral fix quan l'acomiadament és declarat improcedent.

#### **Conseqüència de la declaració d'improcedència de l'acomiadament**

La declaració d'improcedència de l'acomiadament per part de l'òrgan judicial competent comporta la readmissió obligatòria del personal laboral sancionat, a diferència del que preveu l'article 56 ET, que deixa a les mans de l'empresari l'opció de readmetre o indemnitzar el treballador.

Per la comissió de **qualsevol falta**:

- La suspensió ferma de funcions, o d'ocupació i sou per al personal laboral, amb una durada màxima de sis anys. La suspensió comporta, d'acord amb el que preveu l'article 90 EBEP:
  - La privació durant tot el temps que aquesta duri de tots els drets inherents a la condició de funcionari.
  - La pèrdua del lloc de treball, si la seva durada és superior a sis mesos.
  - La prohibició de poder prestar serveis en cap Administració, organisme públic, agència o entitat de dret públic durant tot el temps que aquesta duri.
- Trasllat forçós, amb canvi o sense de localitat de residència.
- Demèrit, que consisteix en la penalització a efectes de carrera, promoció o mobilitat voluntària.

#### **Lectures recomanades**

Podeu consultar:

STS de 10 d'abril de 2006, recurs 7405/2000.

Reial decret 2669/1998, d'11 de desembre, pel qual aprova el procediment a seguir en matèria de rehabilitació dels funcionaris públics en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat.

#### **Limitacions**

El RDD limita la imposició d'aquesta sanció a la comissió de faltes molt greus (en aquest supòsit, la duració no pot ser superior a sis anys ni inferior a tres) i greus (la duració màxima es redueix a tres anys).

- Amonestació.

Els terminis de prescripció de les faltes i les sancions estan previstos en l'article 97 EBEP:

- Les faltes molt greus prescriuen al cap de tres anys; les greus, al cap de dos anys, i les lleus, al cap de sis mesos.
- El termini de prescripció es comença a computar des que la falta s'hagi comès i des del cessament de la seva comissió quan es tracta de faltes continuades.
- Les sancions imposades per la comissió de faltes molt greus prescriuen al cap de tres anys; les imposades per faltes greus, al cap de dos anys, i les imposades per faltes lleus, al cap de l'any.
- El termini de prescripció de les sancions es comença a computar des de la fermesa de la resolució administrativa sancionadora.

## 4. El procediment disciplinari

L'article 98 EBEP conté els principis que s'han d'observar en el procediment disciplinari. Són els següents:

- 1) La imposició de sancions per la comissió de faltes molt greus o greus requereix, necessàriament, seguir el procediment disciplinari prèviament establert.
- 2) La imposició de sancions per la comissió de faltes lleus es pot portar a terme mitjançant un procediment sumari amb audiència de l'interessat.
- 3) El procediment disciplinari ha de respectar els principis d'eficàcia, celeritat, economia processal i respecte als drets i garanties de defensa del presumpte responsable.
- 4) En el procediment s'han de separar la fase instructora i la sancionadora, que s'encomanaran a òrgans diferents.
- 5) Si ho preveu la regulació normativa del procediment, es poden adoptar mesures provisionals.

Encara no ha estat aprovada cap legislació que hagi desplegat les previsions contingudes en l'EBEP en matèria de règim disciplinari, ni en l'àmbit estatal ni en l'autonòmic. Així doncs, i fins a l'aprovació de les dites normatives, continua essent aplicable la normativa vigent abans de l'entrada en vigor de l'EBEP.

Per als funcionaris civils de l'Administració de l'Estat, el procediment administratiu figura en el Reial decret 33/1986, de 10 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari (RRD).

Recordeu, com hem posat de manifest anteriorment, l'existència de múltiples reglaments que contenen la regulació dels diferents procediments disciplinaris aplicables als empleats públics que es trobin dins el seu àmbit subjectiu d'aplicació. Tot i això, qualsevol d'aquests procediments inclou les fases o actuacions que tot seguit veurem; altrament, difícilment seria respectuós amb els principis de la potestat disciplinària i les regles bàsiques que el procediment ha de seguir, precisament per a complir aquests principis.

Dividirem l'estudi del procediment disciplinari en tres apartats: l'adopció de mesures de caràcter provisional, el procediment sumari per la comissió de faltes lleus i el procediment per la comissió de faltes greus i molt greus.

### Lectura recomanada

Podeu veure el Decret 243/1995, de 27 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, o el Decret 94/1991, de 20 de març, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de la Comunitat Autònoma de Galícia.

#### 4.1. Les mesures de caràcter provisional

Quan les normes que regulin els procediments sancionadors ho estableixin, es poden adoptar les mesures de caràcter provisional que assegurin l'eficàcia de la resolució final que pugui recaure (article 98.3 EBEP). Aquestes mesures en cap cas no poden causar perjudicis irreparables o que impliquin una violació dels drets emparats per les lleis.

Tal com ha manifestat el Tribunal Constitucional en la Sentència 108/1984, de 26 de novembre (FJ 2on):

"En definitiva, la presunción de inocencia es compatible con la aplicación de medidas cautelares siempre 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, pues una medida desproporcionada o irrazonable no sería propiamente cautelar, sino que tendría un carácter punitivo en cuanto al exceso."

Les mesures provisionals es poden acordar en la resolució que incoï l'expedient disciplinari o durant la tramitació d'aquest. Entre les mesures que es poden acordar (trasllat del lloc de treball, denegació de la sol·licitud d'excedència voluntària, etc.), hi destaca la suspensió provisional de funcions del funcionari inculpat, la durada de la qual no pot excedir, en cap cas, els sis mesos. Durant la situació de suspensió provisional, el funcionari percebrà les retribucions bàsiques i les prestacions familiars per fill a càrrec, si en té dret. La finalitat d'aquesta mesura rau, en paraules del TSJ de Catalunya, en la protecció del bon funcionament de l'Administració, i facilitar, al mateix temps, la investigació judicial o administrativa dels fets succeïts (Sentència d'1 d'octubre de 2003, recurs 28/2003).

##### Dos supòsits més

L'Administració pública pot acordar la mesura provisional de la suspensió de funcions, segons el que hem vist, durant la tramitació d'un expedient disciplinari, però també pot acordar aquesta mesura en dos supòsits més:

- Quan el funcionari estigui sotmès a un procediment penal i l'òrgan judicial hagi acordat la presó provisional o qualsevol altra mesura que impedeixi al funcionari prestar els seus serveis. En aquest supòsit, la suspensió provisional no està sotmesa a cap termini i la superació dels sis mesos no comporta, en cap cas, la pèrdua automàtica del lloc de treball (articles 98.3 i 90.1 EBEP).
- Quan el funcionari estigui sotmès a un processament, sigui quina en sigui la causa, i aquesta mesura no hagi estat adoptada per l'òrgan judicial (article 24 RRD).

#### 4.2. El procediment sumari per a la imposició de sancions per la comissió de faltes lleus

L'article 98.1 EBEP tan sols exigeix per a la imposició de sancions per la comissió de faltes lleus l'audiència a l'interessat. No obstant això, els reglaments que regulen el règim disciplinari poden establir un procediment sumari o abreujat per a la tramitació d'aquest tipus d'expedients.

#### **4.2.1. Actuacions preliminars. Plec de càrrecs**

Quan un funcionari faci un acte que pugui ser constitutiu de falta lleu, segons el parer del responsable del centre en què presti els seus serveis, aquest ha de procedir en el termini més breu possible a obtenir les dades complementàries i fer les comprovacions que es considerin necessàries per tal d'aclarir els fets i, si escau, mitjançant la presa de declaració dels funcionaris afectats. Si d'aquestes actuacions preliminars es dedueix una presumpta infracció, l'òrgan esmentat ha de formular immediatament el corresponent plec de càrrecs, que ha de contenir els fets imputats, la falta que es consideri comesa, la responsabilitat del funcionari inculpat i la sanció prevista per a la falta de què es tracti.

En la tramitació d'aquest tipus de procediment, no cal el nomenament formal d'un instructor. Tanmateix, si es nomena un instructor, aquest ha de quedar sotmès a les normes relatives a l'abstenció i a la recusació.

#### **4.2.2. Al·legacions de l'interessat**

S'ha de traslladar el plec de càrrecs al funcionari inculpat per tal que formuli les al·legacions que consideri convenientes per a la seva defensa, proposi les proves de les quals intenta fer-se valer i efectui, si escau, la seva compareixença.

#### **4.2.3. Pràctica de la prova**

Es practicaràn les diligències de prova que hagin estat declarades pertinents. L'instructor només acceptarà la realització de les proves el resultat de les quals puguin modificar, substancialment, la qualificació provisional de la responsabilitat del funcionari.

#### **4.2.4. Resolució**

Tot seguit, l'òrgan corresponent dictarà la resolució i posarà fi al procediment sumari.

La resolució ha de donar resposta a totes les qüestions plantejades, incloent-hi el resultat i la valoració de les proves practicades; especificar la responsabilitat, la tipificació de la falta, la sanció aplicable i el moment i la forma del seu compliment, o declarar la manca de responsabilitat de l'inculpat i el sobreseïment de l'expedient.

### 4.3. El procediment per a la imposició de sancions per la comissió de faltes greus i molt greus

#### 4.3.1. Iniciació de l'expedient

L'expedient disciplinari s'iniciarà per acord motivat de la unitat organitzativa d'adscripció del funcionari al qual s'imputen els fets constitutius de la falta greu o molt greu. Per tant, l'expedient sempre s'inicia d'ofici i no s'entén iniciat fins que l'òrgan competent decideixi la seva incoació.

En la resolució per la qual s'incoï l'expedient es nomenarà un instructor (que ha de ser un funcionari que pertanyi a un cos o escala del mateix grup o d'un grup superior al de l'inculpat) i, si la complexitat dels fets ho exigeix, un secretari (que també tindrà la condició de funcionari, sense que s'exigeixi, en aquest cas, que pertanyi a un cos o escala del mateix grup o d'un grup superior al de l'inculpat).

Per a donar compliment a la regla de la separació entre la fase instructora i la sancionadora (article 98.2 EBEP), l'instructor ha de recaure en un funcionari diferent de la persona o òrgan que hagi acordat l'inici de l'expedient i de la persona que el resolgui.

#### Notificació al funcionari inculpat

A continuació es procedirà a la notificació de la resolució d'incoació de l'expedient disciplinari, juntament amb el nomenament de l'instructor i del secretari, al funcionari inculpat i als nomenats com a instructor i secretari.

A l'instructor i al secretari li són aplicables les causes generals d'abstenció i recusació. L'abstenció i la recusació es plantejaran davant l'òrgan que ha acordat el nomenament del secretari i de l'instructor, que haurà de resoldre en el termini de tres dies hàbils.

#### Són motius d'abstenció i de recusació:

- a) Tenir interès personal en l'assumpte que es tracti o en un altre la resolució del qual pugui influir la d'aquell, ser administrador de societat o entitat interessada o tenir una qüestió litigiosa pendent amb qualsevol interessat.
- b) Tenir parentiu de consanguinitat fins al quart grau d'afinitat o fins al segon, amb qualsevol dels interessats, amb els administradors d'entitats o societats interessades i també amb els assessors, representants legals o mandatari que intervinguin en el procediment, i també compartir despatx professional o estar associat amb aquests últims per a l'assessorament, la representació o el mandat.
- c) Tenir amistat íntima o enemistat manifesta amb qualsevol de les persones anomenades en l'apartat anterior.
- d) Haver tingut intervenció com a perit o com a testimoni en el procediment de què es tracti.
- e) Tenir relació de servei amb persona natural o jurídica interessada directament en l'assumpte, o haver-li prestat en els dos últims anys serveis professionals de qualsevol tipus i en qualsevol circumstància o lloc.

#### Bibliografia recomanada

Sanchez Morón, M. (1996). *Derecho de la función pública* (pàg. 287). Madrid: Tecnos.

Si l'instructor o el secretari neguen la causa de recusació, l'autoritat que el va nomenar resoldrà en el termini de tres dies.

### 4.3.2. Desenvolupament de la instrucció

En primer lloc, es practiquen les diligències preliminars: correspon a l'instructor dur a terme les diligències que siguin adequades per a la comprovació dels fets, i en particular per a l'obtenció de les proves que puguin conduir a l'aclariment de l'expedient.

#### Funció de l'instructor

L'instructor ha de procedir a citar i rebre declaració de l'inculpat, que pot comparèixer acompanyat d'assistència lletrada. Si en l'expedient consta la citació de l'inculpat o la manca de citació únicament imputable a l'inculpat, la seva incompareixença no paralitjarà el procediment.

Del que resulti de les actuacions practicades i en un termini no superior a un mes, comptador a partir de la notificació de la incoació de l'expedient (l'instructor podrà sol·licitar, per causes justificades, l'ampliació del termini), l'instructor podrà proposar l'arxiu de les actuacions, el sobreseïment o formular el plec de càrrecs.

Si de la investigació inicial es deduïssin indicis suficients de falta greu o molt greu imputables al funcionari inculpat, l'instructor formularà el plec de càrrecs, que comprendrà els fets que s'imputen al funcionari inculpat amb expressió dels deures i les obligacions del funcionari que presumiblement han estat vulnerats, la normativa infringida i, si escau, la falta presumptament comesa i les sancions que li puguin correspondre.

El plec de càrrecs es notifica a l'inculpat, el qual disposa d'un termini de deu dies per a presentar l'escrit de contestació o descàrrec, en què ha de fer constar les al·legacions. També pot aportar els documents que cregui convenients per a la seva defensa. En aquest tràmit pot sol·licitar i proposar la pràctica de les proves que consideri necessàries. S'ha de facilitar una còpia completa de la documentació de l'expedient a l'inculpat que ho sol·liciti.

Una vegada l'inculpat ha contestat el plec de càrrecs o havent transcorregut el termini sense que ho hagi fet, l'instructor pot acordar la pràctica de les proves sol·licitades que consideri oportunes i altres que consideri pertinents, i obrir el període probatori corresponent. Per a la pràctica de les proves es disposa del termini d'un mes.

#### La prova

L'instructor pot denegar l'admissió i la pràctica de proves per a esbrinar qüestions que consideri innecessàries, i ha de motivar la denegació, que s'ha de notificar a l'inculpat, sense que escaigui contra aquesta la interposició de cap recurs.

La intervenció de l'instructor en totes i cadascuna de les proves practicades és essencial i no es pot suplir per la del secretari, sens perjudici que l'instructor pugui demanar a qualsevol òrgan de l'Administració la pràctica d'altres diligències.

#### Mesures preventives

També proposarà el manteniment o no de les mesures preventives que s'hagin pogut adoptar.

#### Plec de càrrecs

S'ha de redactar de manera clara i precisa, en paràgrafs separats i numerats per a cadascun dels fets i incompliments que s'imputin.

Un cop finalitzades les diligències que hem enumerat (declaració de l'inculpat, redacció del ple de càrrecs i pràctica de la prova), l'instructor acordarà obrir el tràmit de vista de l'expedient i ho ha de notificar a l'interessat. Durant aquest tràmit de vista de l'expedient, i en un termini no superior a deu dies, la documentació de l'expedient s'ha de posar a disposició de l'afectat, el qual pot al·legar el que estimi convenient en la seva defensa i aportar els documents que consideri d'interès.

Finalitzat el tràmit de vista de l'expedient, i dins els deu dies següents, l'instructor formularà la proposta de resolució en què han de figurar amb precisió:

- a) Els fets que hagin estat provats.
- b) La valoració jurídica que correspongui.
- c) La determinació i la graduació de la falta que s'estimi comesa.
- d) La responsabilitat exigible a la persona a qui s'obre l'expedient i la sanció que cal imposar.

La proposta de resolució formulada per l'instructor s'ha de notificar a l'interessat, el qual, en el termini de deu dies, pot al·legar davant l'instructor tot el que consideri convenient en la seva defensa.

Escollit l'inculpat o transcorregut el termini sense cap al·legació, es procedirà al trasllat de l'expedient. L'expedient complet s'ha de remetre, amb caràcter immediat, a l'òrgan competent que ha de resoldre, el qual pot dictar la decisió que correspongui o, si escau, ordenar la pràctica de les diligències que consideri necessàries.

#### **Òrgan competent**

L'òrgan competent per a imposar la sanció pot retornar l'expedient a l'instructor per a la pràctica de les diligències que siguin imprescindibles per a la resolució. En aquest cas, abans de remetre novament l'expedient a l'òrgan competent per a imposar la sanció, s'haurà de donar vista a l'inculpat de les actuacions a fi que al·legui, en un termini de 10 dies, el que estimi convenient.

#### **4.3.3. Terminació de l'expedient**

La resolució que posa fi al procediment disciplinari s'ha d'adoptar en el termini de deu dies i ha de resoldre totes les qüestions plantejades en l'expedient.

La resolució ha de ser motivada i no s'hi poden acceptar fets diferents dels que van servir de base al plec de càrrecs i a la proposta de resolució, sens perjudici de la seva valoració jurídica diferent.

En la resolució s'ha de determinar, amb tota precisió, la falta que, si escau, s'estimi comesa i s'hi han d'assenyalar els preceptes en què figurin la classe de falta, el funcionari responsable i la sanció que s'imposa; o bé la inexistència de falta disciplinària o la inexistència de responsabilitat per al funcionari inculpat, a part de fer expressa declaració sobre les mesures provisionals adoptades durant la tramitació del procediment.

La resolució s'ha de notificar a l'inculpat, amb expressió del recurs o dels recursos que s'hi puguin interposar, l'òrgan davant el qual s'han de presentar i els terminis per interposar-los.

### Órgans competents

Els òrgans competents per a la imposició de les sancions disciplinàries són:

- En l'Administració General de l'Estat: per la comissió de faltes lleus, el subsecretari del departament, els directors generals i els delegats de govern. Per la comissió de faltes greus, els ministres i secretaris d'Estat del departament on estigui destinat el funcionari o els subsecretaris per delegació d'aquells. Per a la imposició de faltes molt greus, el Consell de Ministres, a proposta del Ministre de la Presidència el qual, amb caràcter previ, haurà escoltat la Comissió Superior de Personal.
- En les administracions autonòmiques: per la comissió de faltes lleus, els secretaris generals, directors generals o assimilats respecte al personal que en depengui. Per la comissió de faltes greus, el secretari general del departament i, per la comissió de faltes molt greus, el titular del departament on el funcionari presta els seus serveis
- En les administracions locals: per la comissió de faltes greus i molt greus, és el president de la corporació o la persona que per delegació d'aquest exerceixi el comandament directe del personal, llevat quan es tracti de sancions que comportin la separació del servei de funcionaris, supòsit en el qual l'òrgan competent és el Ple de la corporació.

El règim disciplinari aplicable als funcionaris amb habilitació de caràcter estatal el regula la normativa de cada comunitat autònoma. Correspon al Ministeri d'Administracions Públiques la resolució dels expedients disciplinaris dels habilitats que estiguin destinats a una comunitat autònoma diferent d'aquella en la qual es va incoar l'expedient.

### 4.4. Caducitat del procediment

La durada màxima de l'expedient no pot ser superior a sis mesos, llevat que es produeixi una conducta dilatòria de l'inculpat o quan es tracti de fets constitutius d'algun dels delictes comesos pel funcionari contra l'exercici dels drets de la persona reconeguts per les lleis i dels delictes dels funcionaris, en l'exercici del seu càrrec, tipificats en el Codi penal (en aquest darrer supòsit se suspèn la tramitació de l'expedient disciplinari fins que recaigui la resolució judicial).

#### Mesures provisionals

Si la resolució estima la inexistència d'una falta disciplinària o de responsabilitat del funcionari inculpat, ha de fer les declaracions pertinents en relació amb les mesures provisionals.

#### Lectura recomanada

Consulteu l'apartat 6 de la disposició addicional segona EBEP.

Malgrat l'afirmació anterior, en el RDD no hi ha cap menció al termini màxim<sup>1</sup> per a resoldre els expedients disciplinaris, motiu pel qual s'ha hagut de pronunciar el Tribunal Suprem que, després d'una jurisprudència oscil·lant, ha fixat la doctrina següent:

Des de l'entrada en vigor de la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per desocupació, i tal com preveu la disposició addicional tercera, els procediments per a l'exercici de la potestat disciplinària respecte del personal al servei de l'Administració General de l'Estat es regiran per la seva normativa específica, i si no, per les normes dels títols preliminars I, II, III, IV, V, VII, VIII i X de la LRJPA. Per tant, afirma el TS, la DA 3a. de la Llei 22/1993 el que fa és complementar el que disposa la DA 8a. LRJPAC, segons la qual, ho hem vist abans, els procediments d'exercici de la potestat disciplinària de l'Administració es regiran per la seva normativa específica i no els són aplicables els preceptes de la LRJPAC. Una interpretació conjunta de totes dues disposicions addicionals ens ha de portar a afirmar que la LRJPAC no és aplicable als procediments disciplinaris, llevat de l'aplicació subsidiària, en defecte de legislació específica, dels preceptes previstos en els títols preliminars I, II, III, IV, V, VII, VIII i X.

En conseqüència, quan la normativa específica no fixi un termini màxim per a finalitzar l'expedient disciplinari, s'entén aplicable amb caràcter general el que disposa el títol IV de la LRJPAC:

- Si no hi ha un termini màxim per a terminar l'expedient, s'entén aplicable amb caràcter general el que disposa l'article 42.3 LRJPAC: tres mesos, ampliables a tres mesos més.
- Passat aquest temps, entra en joc l'article 44.2 LRJPAC en virtut del qual es produeix la caducitat.

#### 4.5. Executivitat de les sancions

Les sancions disciplinàries s'executen segons els termes de la resolució en la qual s'imposen, i en el termini màxim d'un mes, llevat que, per causes justificades, en la resolució se n'estableixi un altre de diferent, sempre per un temps inferior al de la seva prescripció. El termini d'un mes és comptador a partir del moment en què es dicta la resolució sancionadora, amb independència que es pugui sol·licitar i obtenir la suspensió en via de recurs administratiu o judicial.

##### Executivitat de la sanció disciplinària

Les resolucions sancionadores, en canvi, no són executives immediatament, de conformitat amb el que disposa l'article 138.3 LRJPAC que preveu que seran executives quan hagin guanyat fermesa en via administrativa (recordeu, però, que el títol IX LRJPAC no és aplicable a la potestat disciplinària de l'Administració).

<sup>(1)</sup>La legislació catalana estableix un termini màxim de sis mesos en l'article 118 TUFPC.

##### Lectura recomanada

Podeu consultar, entre altres, les STS de 5 de juny de 2006, recurs 4443/2000, i de 14 de juny de 2006, recurs 5528/2000.

La legislació catalana ha previst l'executivitat de la sanció disciplinària des del moment que aquesta sigui ferma en via administrativa.

El que acabem d'exposar no és altra cosa que la teoria de l'executabilitat immediata dels actes administratius (articles 56 i 57 LRJPAC): dictat un acte administratiu, aquest es presumeix vàlid i és immediatament executiu. Però, tot i això, les resolucions que imposen una sanció són realment executives des del moment que s'adopten i es poden executar des de llavors?

El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquest aspecte, entre altres, en les Sentències 66/1984, de 6 de juny, i 78/1996, de 20 de maig: el privilegi d'autotutela atribuït a l'Administració no és contrari a la Constitució, sinó que és conseqüència del principi d'eficàcia de l'article 103.3 i que l'executivitat dels seus actes no es pot estimar incompatible amb l'article 24.1 CE.

En paraules del Tribunal Constitucional (Sentència 78/1996, de 20 de maig):

"El derecho a la tutela se satisface, pues, facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida ala decisión de un tribunal i que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuleva sobre la suspensió."

## 5. Responsabilitat penal i patrimonial dels empleats públics

A banda de la responsabilitat disciplinària que acabem d'estudiar, als empleats públics se'ls pot exigir de manera directa responsabilitat penal i responsabilitat patrimonial davant l'Administració.

Pel que fa a la responsabilitat penal, el Codi penal conté delictes on la condició de funcionari és necessària per a poder ser-ne autor, com ara la prevaricació o la malversació, i altres delictes en què la consideració de funcionari actua com un agreujant, com ara la l'estafa o els delictes contra la salut pública.

Cal tenir present que el concepte de funcionari públic als efectes penals és més ampli que no pas el concepte emprat per la normativa de funció pública. En aquest sentit, a efectes penals,

és funcionari públic el personal que presta els seus serveis per a l'Administració amb independència del seu vincle jurídic, és a dir, tant el personal amb una relació estatutària com laboral, i els càrrecs polítics tant si són electes com designats.

Pel que fa a la responsabilitat patrimonial dels empleats públics, és prevista en els articles 145 i 146 LRJPAC i, de nou, cal tenir present que la legislació fa referència no únicament al personal funcionari en sentit estricte, sinó qualsevol empleat de l'Administració amb independència del seu vincle jurídic.

L'Administració pot exigir la responsabilitat patrimonial als seus empleats públics quan fruit de l'actuació d'aquests, que en tot cas haurà de ser dolosa, culpable o greument negligent, s'hagi declarat la responsabilitat patrimonial de l'Administració. En efecte, l'Administració pot, en via de retorn, exigir la responsabilitat patrimonial a l'empleat públic pels danys ocasionats a tercers que aquesta hagi hagut d'indemnitzar.

El procediment està regulat en l'article 21 del Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial.

Però l'Administració també pot exigir la responsabilitat patrimonial als seus empleats públics quan fruit de l'actuació d'aquests, que en tot cas també haurà de ser dolosa, culpable o greument negligent, s'hagi causat danys als béns o drets de la mateixa Administració.

En qualsevol dels dos casos, si les actuacions per les quals l'Administració ha exigit la responsabilitat patrimonial de l'empleat públic són constitutives d'alguna de les faltes disciplinàries que hem estudiat, l'Administració pot exigir la responsabilitat disciplinària.

## Resum

En aquest mòdul hem estudiat la potestat sancionadora de l'Administració:

1) Els principis que informen d'aquesta potestat i que, amb determinats matisos, són els mateixos principis i garanties que regeixen el dret penal. Així, hem vist que els principis que ha de respectar l'Administració quan incoï un expedient disciplinari són:

- El principi de legalitat i tipicitat.
- El principi d'irretroactivitat de les normes sancionadores.
- El principi de presumpció d'innocència.
- El principi de proporcionalitat.
- El principi de *non bis in idem*.
- El principi d'audiència a l'interessat.

2) Cadascun dels procediments que l'Administració ha de seguir per a poder sancionar els seus empleats públics: el procediment sumari, que se seguirà quan el funcionari hagi comès una falta lleu, i el procediment ordinari, quan es tracti d'una falta greu o molt greu.

3) La responsabilitat penal i patrimonial en què poden incórrer els empleats públics.

Finalment, i pel que fa al personal laboral al servei de les administracions públiques, hem vist que l'EBEP preveu que els és aplicable:

- La potestat de l'Administració de corregir disciplinàriament les infraccions que pugui cometre aquest personal. Potestat disciplinària que, òbviament, és regirà pels mateixos principis que regeixen la potestat disciplinària exercida sobre el personal funcionari.
- Les faltes molt greus tipificades en l'article 95.2 EBEP.
- Les sancions que preveu l'article 96 EBEP.
- Els terminis de prescripció de les faltes i les sancions, que regula l'article 97 EBEP.
- Les regles generals que han d'inspirar el procediment disciplinari fixades en l'article 98 EBEP.

## Activitats

1. Descriu el procediment ordinari per a la imposició de sancions per la comissió de faltes greus i molt greus.
2. Descriu el principi de legalitat i tipicitat de les faltes i sancions.

## Exercicis d'autoavaluació

1. El principi de *non bis in idem*...
  - a) prohibeix la imposició de dues sancions per un mateix fet.
  - b) prohibeix la imposició de dues sancions per un mateix fet, sempre que s'hi aprecii identitat subjectiva, en els fets i en els fonaments.
  - c) no informa del procediment disciplinari d'acord amb la doctrina del TC.
2. L'acomiadament disciplinari del personal laboral al servei de les administracions públiques declarat improcedent per part de l'òrgan competent...
  - a) comporta la readmissió del treballador.
  - b) l'Administració exercirà la seva opció entre readmetre o indemnitzar el treballador.
  - c) comportarà les conseqüències que hagi previst el conveni col·lectiu que hi sigui aplicable.
3. La sanció consistent en la separació de serveis comporta...
  - a) la impossibilitat del funcionari sancionat per a poder tornar a participar en els processos selectius per a accedir de nou a la funció pública.
  - b) la impossibilitat del funcionari sancionat per a poder tornar a participar en els processos selectius per a accedir de nou a la funció pública, fins que aquest hagi obtingut la rehabilitació de l'Administració.
  - c) la impossibilitat del funcionari sancionat per a poder tornar a participar en els processos selectius per a accedir a llocs de treball amb funcions similars.
4. El règim disciplinari del personal laboral al servei de les administracions públiques...
  - a) es regeix únicament pel que disposi l'EBEP.
  - b) es regeix pel que disposin l'EBEP i els convenis col·lectius que hi siguin aplicables.
  - c) únicament el pot sancionar la comissió de faltes molt greus que comportin l'acomiadament disciplinari.

## **Solucionari**

### **Exercicis d'autoavaluació**

1. b

2. a

3. a

4. b

## Glossari

**mesura cautelar** *f* Mesura provisional que pot adoptar l'Administració per tal d'assegurar l'eficàcia de la resolució final que pugui recaure.

**plec de càrrecs** *m* Fase que integra el procediment ordinari per la comissió de faltes greus i molt greus (també el procediment sumari), que consisteix en la redacció per part de l'instructor, un cop practicades les diligències preliminars i si d'aquestes es dedueixen indicis de la comissió de la falta, dels fets que s'imputen al funcionari inculpat i les sancions que puguin correspondre.

**potestat disciplinària** *f* Instrument de l'Administració mitjançant el qual pot exigir als empleats públics la responsabilitat administrativa en què hagin pogut incórrer en el supòsit d'incompliment dels seus deures.

**procediment disciplinari** *m* Procediment reglat, prèviament establert, al qual s'ha de sotmetre l'Administració per tal de poder exigir la responsabilitat disciplinària als seus empleats públics i, en conseqüència, poder sancionar-los. El procediment disciplinari haurà de separar la fase instructora de la sancionadora.

**procediment ordinari** *m* Procediment per a la imposició de sancions per la comissió de faltes greus i molt greus.

**procediment sumari** *m* Procediment abreujat per a la imposició de sancions per la comissió de faltes lleus.

**separació del servei** *f* Sanció que pot ser imposada únicament per la comissió de faltes molt greus i que comporta la pèrdua de la condició de funcionari i la impossibilitat de poder tornar a participar en processos selectius per a accedir a l'Administració pública.

**suspensió de funcions** *f* Sanció que comporta la privació dels drets inherents de la condició de funcionari durant el temps que la resolució que posa fi a l'expedient disciplinari hagi fixat (en qualsevol cas, no pot ser superior als sis anys). Aquesta sanció comporta que el funcionari passi a la situació administrativa de suspensió de funcions.

## Bibliografia

**Castillo Blanco, F. A.; Ildfonso Huertas, R. M.** (2002). "Régimen disciplinario y responsabilidad civil y penal en la función pública". A: F. A. Castillo Blanco. *Lecciones de función pública* (pàg. 525-562). Granada: CEMCI..

**Lafuente Benaches, M.** (1996). *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*. València: Tirant lo Blanch.

**Lorenzo de Membiela, J. B.** (2006). *Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera*. Navarra: Aranzadi.

**Nieto García, A.** (1994). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.

**Prats Català, J.** (1995). "Régimen disciplinario laboral y funcional en las administraciones públicas". *Papers ESADE* (núm. 133). Barcelona.

**Sánchez Morón, M.** (2007). "Régimen disciplinario". A: *Comentarios a la Ley del Estatuto básico del empleado público*. Valladolid: Lex Nova.