



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**CELSO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

**CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER
JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA APROBADO
EL INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA SOBRE
RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA,
SIENDO DEL SIGUIENTE TENOR LITERAL:**

I

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de marzo de 2006 tuvo entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) el texto del Anteproyecto de Ley Orgánica sobre régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía (CNP), todo ello a los efectos de la emisión del preceptivo informe.

La Comisión de Estudios e Informes, en su sesión del día 30 de marzo de 2006, acordó designar Ponente al Excmo. Sr. Vocal D. Adolfo Prego de Oliver y Tolivar, y en reunión de fecha 20 de abril de 2006 aprobó el presente informe, acordando su remisión al Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

II

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial se contempla en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; en



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

concreto su apartado e) determina que dicha función tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *“normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”*.

A la luz de esta disposición legal, en una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad de informe que en ella se reconoce al Consejo General del Poder Judicial, el parecer que le corresponde emitir sobre el Anteproyecto remitido deberá limitarse a las normas sustantivas o procesales que en él se incluyen específicamente, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo General del Poder Judicial, la función consultiva de este órgano constitucional ha sido entendida, en principio, en términos amplios. Así, el Consejo General del Poder Judicial ha venido delimitando el ámbito de su potestad de informe partiendo de la distinción entre un ámbito estricto, que coincide en términos literales con el ámbito material definido en el citado artículo 108.1.e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y un ámbito ampliado, que se deriva de la posición de este Consejo como órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial. Dentro del primer ámbito, el informe que debe emitirse se habrá de referir, de manera principal, a las materias previstas en el precepto citado, eludiendo, con carácter general al menos, la formulación de consideraciones relativas al contenido del Proyecto en todas las cuestiones no incluidas en el citado



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En cuanto al ámbito ampliado, el Consejo General del Poder Judicial se reserva la facultad de expresar su parecer también sobre los aspectos del anteproyecto que afecten a derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de la eficacia inmediata de que gozan por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución. En este punto debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Además de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El Anteproyecto de Ley sometido a informe de este Consejo consta de una Exposición de Motivos y de cincuenta y un artículos, repartidos en un Título Preliminar y tres Títulos subdivididos en Capítulos, además de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

una disposición adicional, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. El texto viene acompañado de una Memoria Justificativa y Económica del Anteproyecto.

El Título Preliminar recoge en cinco artículos las *disposiciones generales* del régimen disciplinario del CNP, relativas a su objeto, ámbito de aplicación, posible concurrencia de responsabilidades civiles, deber de denuncia y a las formas de inducción y encubrimiento.

En el Título I (*Infracciones, sanciones y potestad sancionadora*), distribuido en cuatro Capítulos, se tipifican las *infracciones disciplinarias* (Capítulo I, arts. 6 a 9), manteniendo la vigente distribución en faltas muy graves, graves y leves; se relacionan las *sanciones disciplinarias* aplicables y los criterios para su graduación (Capítulo II, arts. 10 a 12); se fijan las reglas para determinar la *competencia sancionadora* (Capítulo III, art. 13) y se dictan normas relativas a la *extinción de la responsabilidad disciplinaria* (Capítulo IV, arts. 14 a 16).

El Título II está destinado a los *procedimientos disciplinarios*, dedicando sus seis capítulos a *disposiciones generales* (Capítulo I, arts. 17 a 27), *disposiciones aplicables a procedimientos incoados a funcionarios de unidades de Policía Judicial y de unidades adscritas a comunidades autónomas* (Capítulo II, arts. 28 y 29), a la regulación de los dos tipos de *procedimientos*: uno para las *faltas leves* (Capítulo III, arts. 30 y 31) y otro para las *faltas graves y muy graves* (Capítulo IV, dividido a su vez en tres Secciones -iniciación, desarrollo y terminación-, arts. 32 a 46), para finalizar con dos capítulos: el primero dirigido a la *ejecución de las sanciones*, que se extiende a la suspensión e inejecución (Capítulo V, arts. 47 a 50), y el segundo a la *rehabilitación* (Capítulo VI, art. 51).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

En la *disposición adicional única* se erige la obligación de los órganos judiciales de comunicar las resoluciones que pongan fin a los procesos penales que afecten a funcionarios policiales.

Las *disposiciones transitorias primera y segunda* determinan las normas aplicables tras la entrada en vigor de la ley, tanto respecto a las faltas cometidas con anterioridad, como a los procedimientos en tramitación, mientras que la *disposición transitoria tercera* abre la vía a la revisión de oficio de sanciones en vía de ejecución.

La *disposición derogatoria única* afecta expresamente a los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) y en su integridad al Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, aprobado por el Real Decreto 884/1989, de 14 de julio (RRDCNP).

Por último, en seis *disposiciones finales* se modifica la LOFCS para declarar aplicable al CNP el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas; se faculta al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley; se declara de aplicación supletoria la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; se especifica el carácter de ley, ordinaria u orgánica, de los artículos y disposiciones que conforman el texto; se extiende la aplicación de la ley orgánica a los Cuerpos de Policía Local; y, finalmente, se dispone sobre la entrada en vigor.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

IV

CONSIDERACIONES GENERALES

En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley Orgánica objeto de informe, se afirma la necesidad de mejorar y adaptar a las circunstancias actuales la regulación del régimen disciplinario de los miembros del CNP a través del instrumento jurídico adecuado, que en la actualidad se encuentra de modo fragmentario en dos preceptos de la LOFCS (arts. 27 y 28), dedicados a aspectos fundamentales del régimen disciplinarios de los funcionarios del CNP, como son el repertorio de faltas y sanciones disciplinarias, las autoridades con potestad disciplinaria y concretas disposiciones básicas sobre procedimiento, y en el RRDCNP, donde se desarrolla con detalle toda esta materia.

Aunque sin modificar sustancialmente los contenidos del marco normativo actual, con la reforma se pretende instaurar un nuevo régimen disciplinario específico para el CNP a través de una Ley Orgánica propia, como ya se hizo para la Guardia Civil con la Ley Orgánica 11/1991, de 17 junio 1991, de régimen disciplinario. En esta finalidad coinciden, desde diferentes perspectivas, el art. 1, al expresar como *objeto* de la Ley la regulación del régimen disciplinario de los miembros del CNP de acuerdo con los principios recogidos en la Constitución, en la LOFCS -de notable importancia al integrar el denominado "bloque de constitucionalidad" (*cfr.* SSTC nº 51 y 52/1993, ambas de 11 de febrero, FF.JJ. 3 y 4, respectivamente)- y en el resto del ordenamiento jurídico; y por otra parte, la *disposición derogatoria única*, que afecta expresamente a los citados arts. 27 y 28 de aquella Ley Orgánica y al RRDCNP, además de a "*cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo preceptuado en esta ley*". No obstante, con esta Ley no se entiende agotada la regulación,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

pues la *disposición final segunda* faculta al Gobierno para su desarrollo por vía reglamentaria.

Bajo el rótulo *Aspectos principales de la reforma*, la Memoria Justificativa expone una síntesis de las razones que han llevado a afrontar la reforma:

a) Redefinición de gran parte de los tipos infractores y supresión de la cláusula genérica que permitía que una infracción muy grave o grave fuese calificada como grave o leve por aplicación de los principios previstos para graduar las sanciones.

b) Adaptación a la estructura actual de los órganos con competencia sancionadora.

c) Nuevo sistema de incompatibilidades, adaptado a la legislación general de funcionarios.

d) Reconocimiento expreso del principio *non bis in idem*.

e) Concreción de los criterios para la determinación de la gravedad de las sanciones.

f) Establecimiento de criterios para el cumplimiento de sanciones concurrentes.

g) Acogimiento de algunas peculiaridades en relación con los procedimientos disciplinarios seguidos a los funcionarios adscritos a Unidades Orgánicas de Policía Judicial o a Unidades adscritas a las Comunidades Autónomas.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

h) Reconocimiento al inculcado del derecho a ser asistido por letrado, a su costa, o funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, licenciado en Derecho, con reconocimiento para el asistente a disponer del día y del tiempo necesario para llevar a cabo la asistencia.

i) Aplicación de los nuevos criterios jurisprudenciales en cuanto a la prescripción de las infracciones y la medida cautelar de suspensión provisional de funciones.

j) Introducción de la caducidad en los procedimientos disciplinarios, estableciendo un plazo máximo de duración de seis meses.

Mención aparte merece la **consideración de ley orgánica** de la norma proyectada, del que excluye la disposición final cuarta (*carácter de la ley*) a los artículos 19 a 47, ambos inclusive, y 51, así como a la disposición adicional única, a las disposiciones transitorias, al apartado 2 de la disposición derogatoria única y a las disposiciones finales segunda, tercera y sexta. Consecuentemente, el carácter orgánico de la ley comprende:

- los Títulos Preliminar y Primero, donde se recogen las disposiciones generales aplicables al régimen disciplinario y a las infracciones, sanciones, competencia sancionadora y extinción de la responsabilidad disciplinaria;

- los principios inspiradores del procedimiento (arts. 17 y 18);



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- los preceptos reguladores de la ejecutividad de las sanciones, la suspensión e inexecución de las sanciones y su cancelación (artículos 48 a 50);

- la derogación de los citados artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica 2/1986 (apartado primero de la disposición derogatoria), y las disposiciones finales primera, cuarta y quinta.

Según la Memoria Justificativa, el rango orgánico *«viene impuesto por la Constitución, cuyo artículo 104 encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y garantizar la seguridad ciudadana, remitiendo a una Ley Orgánica la determinación de sus funciones, sus principios básicos de actuación y su estatuto»*, considerando que el régimen disciplinario *«constituye uno de los pilares fundamentales del estatuto de este Cuerpo funcional (Nacional de Policía) y, como tal, aparece configurado, en sus líneas básicas, por la Ley Orgánica 2/1986, donde la Sección Cuarta del Capítulo Cuarto del Título II (artículos 27 y 28) está dedicada íntegramente al régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.»*

Por tanto, frente a la regulación actual comprendida en dos preceptos de la LOFCS y en el Reglamento de desarrollo, se opta no sólo por ampliar considerablemente la regulación legal del régimen disciplinario, sino también en hacerlo por medio de normas orgánicas en veinte de los cincuenta y un artículos de la Ley, coincidiendo las restantes normas ordinarias con la parte de la Ley que regula los procedimientos sancionadores. Esta opción del legislador, que obviamente no fue la elegida cuando se trató de normas de derecho autonómico relativas a los cuerpos policiales propios de determinadas comunidades autónomas (*vgr.*, Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

d'Esquadra, y Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, aprobado por el Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre), puede plantear problema en el futuro debido a la mayor dificultad de modificación de las leyes orgánicas, por ejemplo, en materia de competencia sancionadora (art. 13) -sin descartar *a priori* otras-, al tener estrecha relación con la estructura orgánica del Ministerio del Interior, materia más susceptible de adaptación a nuevas situaciones mediante disposiciones administrativas.

Como complemento a estas consideraciones generales, se procederá en el apartado siguiente a exponer de forma esquemática los contenidos de la norma proyectada, así como a reparar en observaciones de carácter técnico-jurídico a determinados preceptos, susceptibles de ser tomadas en consideración

V

EXAMEN DEL ARTICULADO

El análisis expositivo que ahora se aborda comparte, casi en su integridad, las pautas sistemáticas que informan el texto del Anteproyecto.

A) Ámbito de subjetivo

Por lo que se refiere al ámbito de subjetivo de la regulación, afecta en primer lugar, a los ***sujetos a quienes es de aplicación el régimen disciplinario*** por la relación de servicio que los vincula con la Administración; y en segundo término, a los ***sujetos con potestad disciplinaria***.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

1. Por lo que se refiere a los primeros, el art. 2 se refiere a los funcionarios del CNP que se encuentren en situación de servicio activo o de segunda actividad, previendo especialidades para los funcionarios que se hallen en otras situaciones o en prácticas.

En virtud de la *disposición final quinta*, la ley también será de aplicación a los Cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en concordancia con el art. 52.1 de la LOFCS, conforme al cual los Cuerpos de Policía Local se rigen, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la Sección 4ª (*régimen disciplinario*, arts. 27 y 28) del Capítulo IV del Título II de dicha Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos.

Quedan excluidos del ámbito subjetivo de aplicación los integrantes de las Fuerzas y cuerpos de Seguridad tanto de la Guardia civil, a los que se aplica un régimen disciplinario específico (LO 11/1991, de 17 junio), como de los cuerpos policiales de las comunidades autónomas.

2. En cuanto a los *órganos con competencia sancionadora*, se relacionan en el art. 13, donde se establece un reparto competencial según la gravedad de la sanción: 1º) El Ministro del Interior (sanción de separación del servicio); 2º) el Secretario de Estado de Seguridad (resto de sanciones por faltas muy graves); 3º) el Director General de la Policía (sanciones por faltas graves); y 4º) los Delegados del Gobierno y las jefaturas de órganos centrales y de determinados órganos periféricos de la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Dirección General de la Policía (sanciones por faltas leves). En relación con estas últimas, se maneja un doble criterio de atribución competencial: la dependencia orgánica, con carácter general, para las citadas jefaturas, y la territorial respecto a los Delegados del Gobierno.

La competencia para imponer la sanción de separación del servicio para faltas muy graves se atribuye al Ministro del Interior, en sintonía con la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil respecto al titular del Ministerio de Defensa (art. 20), separándose ambas normas de lo previsto para los funcionarios de la Administración de Estado en el Reglamento de Régimen Disciplinario aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, donde se atribuye la competencia al Consejo de Ministros (art. 47.1).

En la relación de órganos con competencia sancionadora se omite toda referencia a los Subdelegados del Gobierno, a pesar de que en las provincias en las que no radique la sede de las Delegaciones del Gobierno, el Subdelegado del Gobierno, bajo la dirección y la supervisión del Delegado del Gobierno, dirige las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia a efectos de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia, y en las provincias en las que radiquen las sedes de las Delegaciones del Gobierno, los Subdelegados podrán ejercer las anteriores competencias, previa delegación del Delegado del Gobierno, y en todo caso bajo la dirección y supervisión del mismo (art. 29.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

B) Ámbito objetivo

Como es propio de una ley de esta naturaleza, el Anteproyecto contiene una serie de normas sustantivas sobre principios, autoría y encubrimiento, tipos de infracciones disciplinarias y sus correspondientes sanciones.

1. PRINCIPIOS RECTORES

Los *principios* son tratados de forma asistemática en diferentes lugares del articulado: En primer lugar, en el art. 17 (*principios inspiradores del procedimiento*), se incluyen principios propios del derecho sustantivo sancionador, como los de legalidad -sin perjuicio de que también se proyecte en forma de garantías procesales o procedimentales-, irretroactividad -garantía del principio de legalidad (*lex praevia*)-, tipicidad -así mismo garantía del principio de legalidad (*lex scripta, certa y stricta*)-, responsabilidad -principio de culpabilidad-, proporcionalidad -principio que ya aparece en el art. 12 dedicado a los criterios de graduación de sanciones- y "conurrencia de sanciones", regla ésta de naturaleza penológica que se eleva a la categoría de principio jurídico.

El principio de legalidad (art. 25.1 CE) se erige en piedra angular del sistema de garantías del derecho sancionador, tal como viene siendo doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual el principio de legalidad no somete al ordenamiento sancionador administrativo sólo a una reserva de ley, sino que conlleva igualmente una garantía de orden material y de alcance absoluto que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de manera que la norma punitiva aplicable permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

quien la cometa; la garantía de determinación tiene como precipitado y complemento la de tipicidad, que impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora (SSTC, entre otras, nº 42/1987, 61/1990, 116/1993, 306/1994, 120/1996 y, más recientemente, 188/2005).

En segundo lugar, el art. 18.4 reconoce el principio general del derecho sancionador de *non bis in idem*, formulado del siguiente modo: «Solo podrán recaer sanción penal y administrativa sobre los mismos hechos cuando no hubiera identidad de fundamento jurídico y bien jurídico protegido». Este principio se complementa con la previsión del art. 3, conforme a la cual «[E]l régimen disciplinario establecido en esta ley se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que puedan incurrir los funcionarios, la cual se hará efectiva en la forma que determina la ley». Se formula aquí este principio general en su dimensión material o sustantiva, que impide sancionar al mismo sujeto en más de una ocasión por el mismo hecho con el mismo fundamento y que tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada, en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente (cfr. STC nº 188/2005, de 7 de julio, F.J. 2, que cita, entre otras, las nº 2/2003, de 16 de enero, y 229/2003, de 18 de diciembre).

La posible concurrencia de sanciones penales y disciplinarias a que se refiere este art. 18.4, está sujeta a que «no hubiera identidad de fundamento jurídico y bien jurídico protegido», lo cual es transposición de la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual «[P]ara que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado» (STC nº 234/1991, de 10 de diciembre, F.J. 2, reiterada por STC nº 188/2005, citada, F.J. 5).

A la dimensión procesal o formal de este principio general se hará referencia más adelante al analizar la prejudicialidad penal (art. 18.3).

2. AUTORÍA Y ENCUBRIMIENTO

Estas dos figuras son objeto del art. 5. En relación con la *autoría* se establece la responsabilidad por inducción y la autoría por omisión del superior que tolere la comisión de una falta, situándose así a los superiores en posición de garante de la conducta de sus subordinados.

En cuanto al *encubrimiento*, se opta por considerarlo una modalidad de participación *-rectius* intervención- *ex post facto*, graduándose la sanción que lleva aparejada en función de la gravedad de la falta encubierta. Esta concepción del encubrimiento se entiende superada por la dogmática penal, debido a que no es posible participar en la ejecución de un delito cuando ya se ha consumado; consecuentemente, el vigente Código Penal califica el encubrimiento como tipo penal autónomo entre los delitos contra la Administración de Justicia. Por tanto, el tratamiento unitario de la figura del encubrimiento en coherencia con el sistema del Código Penal, habría de incorporarlo al catálogo de las infracciones disciplinarias.

Por otro lado, siguiendo con el encubrimiento, parece incoherente que en virtud del art. 5 se entienda por tal «*no dar cuenta al superior*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

jerárquico competente, de forma inmediata, de los hechos constitutivos de falta (sin distinción en razón de su gravedad) de los que se tenga conocimiento», y que en el precedente art. 4 (comunicación de infracciones) se imponga a los miembros del CNP la obligación de comunicar a los superiores jerárquicos los hechos que puedan ser constitutivos de faltas graves y muy graves, sin extender la obligación a los supuestos de faltas leves.

3. INFRACCIONES DISCIPLINARIAS

Las *infracciones disciplinarias* se clasifican en el art. 6 como faltas muy graves, graves o leves, que se tipifican respectivamente en los arts. 7, 8 y 9, admitiendo algunas de ellas gradación en función de su mayor o menor gravedad [*vgr.*, arts. 7.c) y 8.g) y n); arts. 7.p) y 8.n); arts. 7.ñ) y 8.ñ); arts. 7.q) y 8.r); arts. 7.l) y 8.s); arts. 7.j) y 8.t); arts. 7.n) y 8.u); arts. 8.a) y 9.b); arts. 8.e) y f) y 9.c); arts. 8.m) y q) y 9.d); arts. 8.j) y l) y 9.f); arts. 7.h), 8.d) y e) y 9.g); y art. 9.j)].

Como principal novedad ha de resaltarse que va a ser en la Ley Orgánica proyectada donde se van a tipificar las faltas graves y las leves, ya que en el apartado 3 del vigente art. 27 se definen únicamente las faltas muy graves, mientras que la determinación de las otras dos clases de falta se encomienda a la regulación reglamentaria (operada por el art. 8 RRDCNP), para lo cual indica la LOFCS a una serie de criterios expresados en el apartado 4 del citado art. 27.

Otra novedad es la calificación como falta muy grave o grave [arts. 7.l) y 8.s)] de la infracción de las normas sobre incompatibilidades, previsión que se complementa con la *disposición final primera*, que añade una disposición adicional quinta a la LOFCS para extender a los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

funcionarios del CNP el régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

También constituye novedad la supresión de la cláusula genérica del vigente Reglamento de Régimen Disciplinario que permite la rebaja de una infracción muy grave a grave y de grave a leve sobre la base de los criterios previstos para la graduación de la sanciones. Para la Memoria Justificativa del Anteproyecto *«[R]esulta evidente la inseguridad jurídica que presenta tal cláusula genérica de ahí que se haya suprimido, no existiendo ya duda alguna sobre la calificación de cualquier infracción según los tipos definidos en el Proyecto, como es propio de todo régimen disciplinario. Precisamente los criterios para graduar las sanciones tienen como fin poder minorar, en su caso, los efectos disciplinarios de una conducta infractora, pero respetando siempre la calificación jurídica del ilícito cometido.»*

En cuanto a los concretos tipos disciplinarios pueden hacerse las siguientes observaciones:

3.1. Faltas muy graves (art. 7):

1º La falta de la letra b) [*«haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso que lleve aparejada pena grave o menos grave (...)»*], se vincula únicamente a lo dispuesto en el Código Penal, pero sería más completo extenderlo también a las condenas impuestas en aplicación de leyes penales especiales. La posibilidad -que se excluye como falta disciplinaria- de que puedan imponerse por delitos penas leves -en principio previstas exclusivamente para las faltas penales-,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

se da en determinados supuestos de rebaja de la pena en uno o dos grados (cfr. art. 71 del Código Penal).

2º Las referencia a "ciudadanos" en las faltas de las letras c), j) y k), así como en las faltas graves de los arts. 8.h) y t), excluye como posibles sujetos pasivos de la acción a entidades con personalidad jurídica.

3º La falta de la letra d) (*«la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a los ciudadanos que se encuentren bajo su custodia»*), limita la acción típica a la circunstancia de encontrarse el sujeto pasivo bajo custodia del funcionario policial, excluyendo otras situaciones de similar gravedad, en las que la acción se ejecuta con prevalimiento de la facilidad de acceso al ofendido, sin necesidad de que se encuentre custodiado por el agente. La fórmula "bajo custodia policial", en lugar de "*bajo su custodia*", comprendería estos comportamientos que no vienen contemplados en la redacción del Anteproyecto.

4º La falta de la letra q) y la falta grave del art. 8.r), se remiten al régimen sancionador previsto en la legislación sobre utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. Sin embargo, existe un vacío en la norma de remisión, ya que en el único artículo que dedica a esta cuestión la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, reguladora de la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, no hay una tipificación de infracciones, sino un enunciado genérico que reenvía a las normas de régimen disciplinario de los respectivos cuerpos policiales (art. 10. Infracciones y sanciones. *«Cuando no haya lugar a exigir responsabilidades penales, las infracciones a lo dispuesto en la presente Ley serán sancionadas con arreglo al régimen disciplinario correspondiente*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

a los infractores y, en su defecto, con sujeción al régimen general de sanciones en materia de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.»)

3.2. Faltas graves (art. 8):

1º La falta de la letra h) (desnaturalizar o alterar la verdad en la emisión de informes), a pesar de su tenor literal (*«siempre que no constituya falta grave»*), carece un correlativo tipo agravado de falta muy grave.

2º La expresión *"reunión pública"* empleada en la letra l), a la hora de tipificar la asistencia fuera de servicio o no autorizada vistiendo uniforme o haciendo uso u ostentación de distintivos de identificación, es excesivamente amplia, si de lo que se trata es de preservar la imagen de imparcialidad de los funcionarios policiales, al comprender aquella expresión cualquier tipo de reunión en lugares públicos, por lo que procedería concretar más la prohibición.

3º En relación con las faltas de las letras j) y m), hay un aparente doble tratamiento de las mismas conductas al contemplarse en ambos tipos *"dar lugar al extravío, pérdida o sustracción"* por negligencia inexcusable, tratándose en un caso [letra m)] de *"material o demás elementos relacionados con el servicio"* y, en el segundo [letra j)] de una especie de tales materiales o elementos, como son las armas reglamentarias o los *"medios de protección o acción"*. Esta singularización es innecesaria al comprender lo general a lo particular, salvo que de la singularidad se quiera extraer determinadas consecuencias, que en este supuesto no aparecen al calificarse ambas faltas como graves.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Tanto el catálogo de faltas muy graves como de faltas graves incluye una "cláusula de cierre": Así, el art. 7.r) califica como falta muy grave *«cualquier otra conducta no enumerada en las letras anteriores y tipificada como falta muy grave en la legislación disciplinaria de los funcionarios de la Administración General del Estado»*, mientras que el art. 8.v) utiliza una fórmula excesivamente abierta, difícilmente compatible con el principio de tipicidad, para calificar como falta grave la *«infracción de deberes u obligaciones legales inherentes al cargo o a la función policial, cuando se produzcan de forma grave y manifiesta, siempre que no estén expresamente tipificadas»*.

Para terminar con el análisis de las faltas, señalar que redundaría en una mayor concreción de los tipos disciplinarios la introducción de una cláusula que excluyera la comisión culposa salvo que la conducta imprudente o negligente estuviera expresamente prevista.

4. SANCIONES DISCIPLINARIAS

Otro área de capital importancia del derecho disciplinario sustantivo la constituyen las *sanciones* previstas en el art. 10 para cada grupo de faltas: Para las *muy graves*, la separación del servicio, la suspensión de funciones por más de tres años y hasta seis años, y el traslado con cambio de residencia por un período de tres años; para las *faltas graves*, las sanciones de suspensión de hasta tres años y de inmovilización en el escalafón por un período no superior a tres años; finalmente, por *faltas leves* podrán imponerse las sanciones de suspensión de funciones de uno a cuatro días, que no supondrá la pérdida de antigüedad ni implicará la inmovilización en el escalafón, y la de apercibimiento. Queda así suprimida la actual sanción por falta grave de pérdida de cinco a veinte días de remuneración y suspensión de funciones por igual período [art. 28.1.2,c)



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

LOFCS], pero se mantiene la de inmovilización en el escalafón, en contra de lo que se afirma en la Memoria Justificativa, donde se considera que es suprimida por la norma proyectada ya que no se viene aplicando por las dificultades administrativas y los agravios comparativos que su aplicación podría entrañar.

Pasando al análisis de las sanciones concretas, la prevista para las faltas muy graves consistente «*traslado con cambio de residencia por un período de tres años*» [arts. 10.1, c), y 11], fija un período único de duración, lo que constituye un obstáculo para aplicar los criterios de individualización de la sanción.

Por lo que se refiere a las sanciones por faltas graves, la *suspensión* (de funciones) del art. 10.2.a) se establece sin límite mínimo de duración, salvo que se entienda que éste lo determina el límite máximo de cuatro días de la suspensión de funciones por falta leve, con lo que la sanción por falta grave comprendería entre los cinco días hasta los tres años, lo que puede suscitar dudas acerca de la proporcionalidad por defecto de la sanción. Otro tanto sucede con la sanción de *inmovilización en el escalafón por un período no superior a 3 años* [art. 10.2.b)], para la cual no se fija un límite mínimo.

El Anteproyecto en su art. 12 proporciona una serie de *reglas para la individualización de las sanciones*, parte de las cuales sigue criterios objetivables con mayor facilidad, como la reincidencia, el historial profesional o la gravedad de la pena impuesta en el proceso penal, frente a otros criterios de ponderación -como la *incidencia sobre la seguridad ciudadana*, la *perturbación en el normal funcionamiento de la Administración o de los servicios que le estén encomendados* (al funcionario) o el *grado de afectación a los principios de disciplina, jerarquía*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

y *subordinación*- cuya aplicación es de prever que precisará un especial esfuerzo de motivación, en evitación de que puedan utilizarse como cláusulas genéricas sin el rigor que exige el derecho sancionador.

5. EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Con este punto culmina la parte sustantiva del articulado, tratando el art. 14 las particularidades en supuestos de pérdida o cese en la condición de funcionario del interesado.

Los dos artículos siguientes van dedicados al instituto de la prescripción: El art. 15 regula la *prescripción de las faltas*, los *plazos*, su *cómputo*, incorporando una regla especial para el supuesto de que la falta derive de hechos objeto de condena penal, su *interrupción*, con el efecto de volver a correr el plazo de prescripción tras seis meses de paralización del procedimiento por causa no imputable al interesado, y su *suspensión*, únicamente por efecto de la prejudicialidad penal en el supuesto de iniciación de procedimiento penal por hechos que podrían ser constitutivos de falta disciplinaria.

La expresión "volverá a correr" predicada del plazo de prescripción tanto respecto a la interrupción (art. 15.3) como a la suspensión (art. 15.4), diluye la diferencia entre ambos regímenes, sin aclarar si es computable, en su caso, el tiempo transcurrido hasta que se produjo una u otra, precisión que sí aparece respecto a la interrupción de la prescripción de infracciones penales en el art. 132.2 del Código Penal ("*quedará sin efecto el tiempo transcurrido*").

El art. 16 trata de la *prescripción de las sanciones*, fijando la duración de los *plazos* y las reglas especiales para el *cómputo* en



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

supuestos de suspensión de sanciones -que deberá ser por tiempo inferior al de prescripción conforme al art. 49-, así como de concurrencia de varias sanciones (art. 47.3), en que el plazo de prescripción de las que *«sean firmes y estén pendientes de cumplimiento comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en el que quede extinguida la sanción que le preceda en el orden de cumplimiento determinado en dicho precepto.»*

C) Procedimientos disciplinarios

La mayor parte del articulado está dedicado a los *procedimientos disciplinarios* regulados en el Título II, con Capítulos dedicados a disposiciones generales, a disposiciones especiales relativas a funcionarios pertenecientes a unidades de policía judicial o a unidades adscritas a comunidades autónomas, a los dos tipos de procedimiento, uno para faltas leves y otro para las graves y muy graves, para culminar el Título con sendos Capítulos dedicados a la ejecución y a la rehabilitación.

1. DISPOSICIONES GENERALES

Entre las *disposiciones generales*, el art. 17 enumera lo que denomina *principios inspiradores del procedimiento* -algunos más propios del derecho sustantivo disciplinario, como ya se ha indicado- y entre los que se encuentran los de legalidad -referido aquí a la necesaria previsión legal de las normas de procedimiento aplicables al caso, en lo que se incide en el art. 18.1-, impulso de oficio, imparcialidad -principio que atañe más a los sujetos que ejercen funciones decisorias que al procedimiento mismo-, agilidad, eficacia, publicidad, contradicción e irretroactividad -la virtualidad de este principio en el derecho procedimental se tratará más adelante-.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Junto a estos principios se enuncian en el mismo artículo los *derechos* a la presunción de inocencia, a la información -desarrollado en el art. 22 donde se establece la obligación del instructor de dar vista de las actuaciones al interesado-, a la defensa -que se verá a continuación- y de audiencia. A estos principios y formas esenciales del procedimiento sancionador, han de sumarse otras previsiones relativas a la inmediación en la práctica de las pruebas (art. 22), al requisito de la motivación (art. 45.1) y al de congruencia (art. 45.1), como manifestación del principio de imparcialidad y del derecho a no sufrir indefensión. En suma, se observa el postulado básico de la actividad sancionadora de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho, conforme la cual y con las lógicas adaptaciones y modulaciones, los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la CE en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la CE (cfr., entre otras, STC nº 120/1996, de 8 de julio, F.J. 5).

En lo atinente al derecho a la defensa, el art. 19.4 otorga al interesado el derecho a ser asistido por un abogado y la particularidad de poder serlo por un funcionario del CNP licenciado en Derecho, aunque no se abordan extremos con trascendencia práctica como quién designa al concreto funcionario que vaya a hacerse cargo de la asistencia jurídica -el interesado, el instructor o la autoridad que acordó la incoación del expediente- o si el encargo es de obligado cumplimiento, máxime cuando expresamente se le niega al funcionario asistente derecho alguno al resarcimiento por los gastos que pudieran derivarse de su intervención.

Otras *disposiciones generales* van referidas a las siguientes cuestiones:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

1ª *Prejudicialidad penal* (art. 18.3, con redacción muy similar a la del art. 8.3 LOFCS), con efecto suspensivo de la resolución de la resolución del procedimiento sancionador, la cual, por el efecto positivo de la cosa juzgada material, se verá condicionada por los hechos declarados probados en la sentencia penal firme. Como ya se adelantó, el Tribunal Constitucional ha declarado que la dimensión procesal o formal del principio *non bis in idem* proscribire la duplicidad de procedimientos sancionadores en caso de que exista una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, y que tiene como primera concreción la regla de la preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código Penal (STC nº 188/2005, de 7 de julio, F.J. 2, que cita las SSTC 2/2003, de 16 de enero, y 229/2003, de 18 de diciembre, así como las SSTEDH de 29 de mayo de 2001, caso *Franz Fischer contra Austria*, y de 6 de junio de 2002, caso *Sallen contra Austria*).

2ª *Incoación de oficio del procedimiento* (art. 19.1), que ha de ponerse en relación, en primer lugar, con el deber de denuncia que el art. 4 impone a los miembros del CNP respecto a los hechos que revistan caracteres de falta grave o muy grave; en segundo término, con la denuncia anónima (art. 19.6), que «no será tomada en consideración (...) sin perjuicio de que dicha noticia pueda servir como motivo de inicio de la correspondiente investigación»; en tercer lugar, con las comunicaciones procedentes de determinadas autoridades, como el juez o tribunal, o fiscal de quienes dependan las unidades adscritas de Policía Judicial respecto a los funcionarios que las integren [art. 28.5, en relación con el art. 35.d) LOFCS] y, en términos similares, el art. 29.2, referido a las autoridades de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

las comunidades autónomas y los miembros de las unidades del CPN que les sean adscritas.

3ª *Autoridades competentes para ordenar la incoación del expediente* (art. 19.2), que coinciden con las competentes para imponer sanciones, ya vistas.

4ª *Nombramiento y requisitos de aptitud para los cargos de instructor y secretario del expediente sancionador* (art. 20.1 y 2), notificación de las designaciones (art. 19.3) y abstención y recusación (art. 21), con expresa aplicación subsidiaria en este punto de los arts. 28 y 29 de la Ley 30/1992.

5ª *Eventual información reservada* (arts. 19.7, 30.1 -procedimiento para las faltas leves- y 32.1 -procedimiento para faltas graves y muy graves-), con posibilidad de que desemboque en la incoación de un procedimiento sancionador.

6ª *Prueba* (art. 23) y deber de colaboración de los organismos de las Administraciones públicas (art. 23.4).

7ª *Comunicación* en cualquier momento del procedimiento de *otras posibles infracciones administrativas o penales* que sean apreciadas por el instructor (art. 25); en particular, si se advierte en el procedimiento por falta leve que los hechos revisten caracteres de falta muy grave o grave, se transmitirá a la DGP (art. 31.4); correlativamente, incoado un procedimiento por falta grave o muy grave se tramitará por el procedimiento para las faltas leves si resulta falta de esta naturaleza (art. 32.2).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

8ª *Propuesta de archivo* (art. 26) si se deduce la inexistencia de responsabilidad disciplinaria o de pruebas adecuadas para fundamentarla.

9ª *Informe preceptivo no vinculante del Consejo de Policía* (art. 27) en determinados supuestos: 1) Procedimientos por falta muy grave; 2) aquellos que se instruyan a representantes sindicales (art. 22 LOFCS), que se incoen dentro del año siguiente a la pérdida de la condición de representante sindical o si el procedimiento atañe a funcionario candidato a representante sindical durante el periodo electoral.

2. DISPOSICIONES ESPECIALES APLICABLES A FUNCIONARIOS PERTENECIENTES A UNIDADES DE POLICÍA JUDICIAL O A UNIDADES ADSCRITAS A COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El Anteproyecto dedica a estas disposiciones el Capítulo II del Título III.

2.1. *Miembros de Unidades de Policía Judicial* (art. 28)

Tratándose de funcionarios integrantes de estas Unidades, si los hechos tienen relación directa con el desarrollo de la investigación que tuvieran encomendada, será preceptivo el informe del juez, tribunal o fiscal del que dependan, al que así mismo se remitirá testimonio de la resolución que recaiga [cfr. art. 35.d) LOFCS]. En los demás supuestos, el procedimiento se pondrá en conocimiento de la Comisión Provincial de Policía Judicial (art. 28.3). En todo caso, será preceptiva la comunicación a la autoridad judicial del cese en el destino por suspensión provisional o firme de funciones (art. 28.4).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La razón de estas especialidades es la dependencia funcional de estos funcionarios del juez, tribunal o fiscalía que esté conociendo del asunto objeto de su investigación (arts. 31.1 LOFCS y 548.1 LOPJ, en relación con el art. 126 CE), sin que puedan ser removidos o apartados de la investigación concreta que se les hubiera encomendado hasta que finalice la misma o la fase del procedimiento judicial que la originara, si no es por decisión o con la autorización del juez o fiscal competente (art. 34.1 LOFCS y 550.2 LOPJ).

2.2. Miembros de Unidades adscritas a comunidades autónomas (art. 29)

Las comunidades autónomas en cuyos Estatutos esté prevista la posibilidad de crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148.1.22º de la Constitución, si no hicieran uso de esta posibilidad, podrán ejercer las funciones enunciadas a través, entre otros instrumentos, de la adscripción de Unidades del CNP (art. 37.2 LOFCS).

Cuando los funcionarios pertenecientes a estas Unidades, cuya adscripción funcional a las autoridades de la comunidad autónoma y actuación siempre bajo el mando de sus jefes naturales prevé el art. 47 LOFCS, fueran a ser sancionados, con carácter previo a la imposición de la sanción se deberá interesar de la autoridad competente de la comunidad autónoma el informe "*que pueda exigir la tramitación de los respectivos expedientes*" (art. 29.1).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

3. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS

El texto regula en el Capítulo III del Título II un procedimiento para las faltas leves (arts. 30 y 31), mientras que un único procedimiento para las faltas graves y las muy graves se desarrolla en los arts. 32 a 46, repartidos en las tres Secciones del Capítulo IV del mismo Título.

3.1. *Procedimiento para las faltas leves*

Este procedimiento comienza con el acuerdo de incoación y nombramiento de instructor y secretario, que puede ir precedido de una eventual información reservada. Tras la citación al interesado con indicación de los hechos que la motivan, se celebra una comparecencia en la que se le recibe declaración y puede formular alegaciones, presentar documentos y proponer pruebas. Una vez practicadas las pruebas, el instructor formula la propuesta de resolución que notifica al interesado, que ante ella puede presentar alegaciones. La propuesta de resolución y todo lo actuado se remiten al órgano que acordó la incoación del procedimiento, el cual dicta resolución que es notificada al interesado.

3.2. *Procedimiento para las faltas graves y muy graves*

El cauce procedimental para este tipo de infracciones viene desarrollado con mayor prolijidad en tres secciones (dedicadas a *incoación, desarrollo y terminación*), si bien se observa que algunas de sus disposiciones deben considerarse de aplicación al procedimiento por falta leve (*vgr.*, rebeldía del expedientado, plazos para la practica de pruebas, devolución del expediente la instructor por la autoridad competente para resolver, contenido de la resolución y caducidad del expediente). La ubicación correcta de estas normas debiera ser el Capítulo I del mismo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Título, dedicado a *disposiciones generales* de los procedimientos disciplinarios.

En cuanto al tratamiento de la *rebeldía* por incomparecencia del funcionario en el expediente (art. 35.2 y 3), cuando el interesado esté sujeto a la medida cautelar de suspensión provisional de funciones, la comparecencia sufre una transformación en su naturaleza jurídica, pasando de ser carga ("procesal") a constituirse en obligación de comparecer, al llevar aparejada la no comparecencia una suerte de sanción como es la pérdida de retribuciones [art. 33.2, d)]. Este efecto de la incomparecencia, por tanto, trasvasa los límites del procedimiento para entrar en el ámbito retributivo.

3.2.1. Iniciación

La fase de *iniciación* comprende una eventual información reservada y el acuerdo de incoación (art. 32), para dedicarse el art. 33 al régimen de *medidas cautelares*.

Del tenor literal del este último precepto parece desprenderse que se contemplan, por una parte, medidas cautelares sin especificar y que se pueden calificar como "innominadas" («*medidas cautelares adecuadas para facilitar la tramitación del expediente y asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer*»), con una doble finalidad: preservar el normal desarrollo del procedimiento y garantizar la eficacia del pronunciamiento de fondo; y, por otro lado, la medida típica de *suspensión provisional de funciones*, que es la única medida cautelar objeto de regulación. En ambos supuestos, la autoridad competente para adoptarlas es el Director General de la Policía y pueden ser instrumentales tanto de un proceso penal como de un procedimiento disciplinario.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La suspensión provisional de funciones tiene el efecto de privar temporalmente al interesado del ejercicio de funciones y de los derechos inherentes a la condición de funcionario, con recogida de los distintivos del cargo y del arma o armas, conservando el funcionario en suspenso el derecho a percibir las retribuciones básicas, excepto si se produce la paralización del procedimiento que le sea imputable o no comparece en el expediente.

El Anteproyecto prevé la posibilidad de que el Director General de la Policía pueda acordar, *«como medida preventiva, la suspensión provisional de los funcionarios sometidos a procedimiento penal, cualquiera que sea su causa -es decir, aunque los hechos no puedan ser también constitutivos de falta disciplinaria-, si esta medida no ha sido adoptada por la autoridad judicial que conozca de aquél, y podrá prolongarse hasta la conclusión del procedimiento penal»* [art. 33.2, c), en relación con el art. 8.3 *in fine* LOFCS]. Esta norma merece dos observaciones: en primer lugar, excepción hecha de los casos de procesamiento y prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes (art. 348 bis LECr), las normas penales y las procesales penales no otorgan a los órganos jurisdiccionales la potestad de suspender cautelarmente en funciones a un funcionario público; y en segundo lugar, cuando se trate de un hecho delictivo que no pueda ser a la vez constitutivo de infracción disciplinaria, no existe razón para la apertura de un expediente disciplinario en el que insertar la medida cautelar, pues la falta disciplinaria que provocaría la incoación del procedimiento sancionador exige *«haber sido condenado»* -no simplemente encausado- por sentencia firme en proceso penal por delito. Cuestión distinta es que la medida de suspensión del funcionario que se halle en estas circunstancias pueda proceder en virtud de la legislación sobre situaciones administrativas, distinta a la disciplinaria. Así se entiende



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

en los arts. 47 a 50 del Decreto 315/1964, de 7 febrero, que aprueba la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, sin perjuicio de la referencia que a la suspensión de funciones se efectúa en el art. 24 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

En cuanto a la duración de esta medida cautelar, difiere según el procedimiento del que traiga causa:

a) Si deriva de un proceso penal por hechos no que no sean a la vez subsumibles en una infracción disciplinaria, podrá adoptarse la medida como medida preventiva si no ha sido acordada ya por la autoridad judicial, con posibilidad de prolongación hasta la conclusión del procedimiento penal.

b) Si deriva de un expediente disciplinario por hechos que también dan lugar a un proceso penal, la medida se mantendrá durante la prisión provisional u otras medidas judiciales que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo.

c) Si se adopta en un expediente disciplinario por hechos que no son objeto de procedimiento penal, la suspensión no podrá exceder de seis meses salvo paralización imputable al interesado.

Finalmente, aunque sea materia más propia de la fase de ejecución, se regulan en sede de *iniciación* los efectos de la resolución definitiva del expediente en la medida cautelar de suspensión provisional de funciones, que se hacen depender del sentido de la resolución y del marco procedimental en que se dicte:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

a) Resolución sancionadora: Abono de la suspensión provisional para el cumplimiento de la sanción de suspensión de funciones.

b) Resolución sin declaración de responsabilidad disciplinaria: Computación como tiempo de servicio activo y con derechos económicos y demás que procedan.

c) Sentencia condenatoria penal que afecte a la condición de funcionario y derive de los hechos que motivaron la adopción de la medida cautelar: Abono para el cumplimiento de la pena, previa autorización del tribunal sentenciador.

d) Cuando el expediente termine sin declaración de responsabilidad disciplinaria pero haya condena penal que afecte a la condición de funcionario y derive de los hechos que motivaron la adopción de la medida cautelar, la suspensión será de abono para el cumplimiento de la pena, previa autorización del tribunal sentenciador (art. 33.3).

El abono de la suspensión provisional en el cumplimiento de la pena de suspensión de empleo o cargo público concuerda con lo previsto en el art. 58.4 del Código Penal.

e) Regla especial para supuestos de *sanción* de separación del servicio o de pérdida de la condición de funcionario como consecuencia de *pena* de inhabilitación absoluta o especial que afecte a la condición de funcionario, derivada de condena criminal impuesta por hechos que dieron lugar a la adopción de la suspensión provisional: No procederá reconocimiento de tiempo ni derecho alguno afectado por la suspensión provisional.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

3.2.2. Desarrollo

En esta fase del procedimiento (arts. 34 a 42) se prevé la práctica de diligencias, pruebas y otras actuaciones sin determinar, en esclarecimiento de los hechos y la determinación de la responsabilidad; en particular la declaración del interesado, cuya incomparecencia en el expediente no es impedimento para su continuación.

Tras el *pliego de cargos* que formula el instructor, el funcionario expedientado puede formular alegaciones y proponer pruebas, fijándose un plazo en el que han de ser practicadas con posibilidad de intervención del interesado, a quien una vez concluido el período probatorio se le da vista del expediente para que pueda evacuar alegaciones. Transcurrido el plazo concedido, el instructor formula *propuesta de resolución* y se abre un nuevo plazo al interesado para alegar, transcurrido el cual, se eleva el expediente al órgano que hubiera acordado la incoación.

Los distintos plazos en que han de practicarse las anteriores actuaciones, salvo los concedidos para alegaciones del interesado, pueden reducirse a la mitad de tiempo por razones de urgencia derivadas de la necesidad de mantener la disciplina, por razones de ejemplaridad, o por la notoriedad o gravedad de los hechos.

3.2.3. Terminación

La fase de *terminación* (arts. 43 a 46) comprende la *resolución* del expediente, su contenido, que deberá pronunciarse expresamente sobre las medidas cautelares adoptadas, y la notificación al interesado.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Se contemplan así mismo una serie de trámites contingentes, como la práctica de diligencias complementarias, la emisión de dictamen por la Abogacía del Estado o la devolución del expediente al instructor para la realización de diligencias imprescindibles que se hubieran omitido, con nuevo trámite de alegaciones del interesado una vez evacuadas.

El art. 46 trata del instituto de la *caducidad* del procedimiento, estableciendo que la resolución que le ponga fin y su notificación al interesado deberán producirse en el plazo de seis meses desde el acuerdo de incoación. Puede plantear problemas interpretativos, que convendría dejar despejados, la determinación de *dies a quo* para el cómputo del plazo de caducidad, pues si en principio la expresión «*resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario*» (art. 46.1) indicaría de modo razonable que se está haciendo referencia a la "resolución que ponga fin a la vía administrativa", por otra parte el tenor y ubicación sistemática del artículo que le precede (art. 45.1, *contenido de la resolución*) lleva a interpretar que esa resolución es la dictada por la autoridad con competencia sancionadora que ordenó la iniciación del expediente.

Este plazo de caducidad podrá a su vez suspenderse durante un máximo de seis meses en determinados supuestos (vgr., «*cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente*»).

Para la Memoria Justificativa, la caducidad constituye una novedad del régimen disciplinario del CNP, ya previsto con carácter general por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, de 13 de enero; y respecto al régimen



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

disciplinario de funcionarios de la Administración del Estado, la Disposición Adicional Vigésimonovena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificada por el artículo 69 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, estableció un plazo de duración máxima de hasta doce meses para los procedimientos disciplinarios seguidos por el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, computados desde la fecha del acuerdo de incoación hasta la de notificación de la resolución definitiva.

3.3. *Ejecución y rehabilitación*

De forma independiente de los Capítulos anteriores dedicados a la regulación de los dos tipos de procedimiento disciplinarios, el Anteproyecto dedica dos Capítulos -V y VI del mismo Título II- a la ***ejecución*** de las sanciones (arts. 47 a 50) y a la ***rehabilitación*** (art. 51).

3.3.1. Ejecución

Tras la declaración general de inmediata ejecutividad de la resolución e inicio del cumplimiento de la sanción, se prevé la posibilidad de suspensión -administrativa o judicial- de la ejecución durante la tramitación de los recursos.

Con independencia de lo anterior, el Ministro del Interior, el Secretario de Estado de Seguridad y, por delegación, el Director General de la Policía podrán acordar la *suspensión* de la ejecución por tiempo inferior al plazo de prescripción y la *inejecución* total o parcial de la sanción mediando justa causa (art. 49). Los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos aconsejan que se indique un



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

referente más preciso que el de *causa justa* como fundamento de la suspensión o inejecución de la sanción.

La *anotación y cancelación* de las sanciones es objeto del art. 50, que se complementa con lo dispuesto en el art. 16.4 sobre cancelación de las anotaciones de sanciones que se hayan declarado prescritas.

Parte de la regulación en esta materia está específicamente dedicada a la *sanción de suspensión de funciones*, sus efectos, el cumplimiento sucesivo en caso de varias sanciones, con un límite máximo de acumulación jurídica de seis años, y el cumplimiento en caso de "adquisición" por el funcionario del CNP sancionado de la situación de servicio activo en otro cuerpo de funcionarios.

3.3.2. Rehabilitación

Se faculta al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, a conceder la rehabilitación del funcionario del CNP que hubiera sido condenado a pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial, una vez extinguidas las responsabilidades penal y civil derivadas del delito.

Como se ve, no se trata de la rehabilitación vinculada a una sanción disciplinaria, sino a una pena tras haber sido cumplida (*cfr.*, art. 130.2º del Código Penal, conforme al cual cumplimiento de la pena es causa de extinción de la responsabilidad criminal).

Resulta discutible la ubicación de la rehabilitación de funcionarios en esta Ley Orgánica, al ser un instituto que guarda relación con la adquisición y pérdida de la condición de funcionario dentro del régimen



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

general de los funcionarios de carrera de que se trate, y no con su régimen disciplinario, pues la pérdida de la condición de funcionario es consecuencia directa de la imposición de una pena, principal o accesoria, de inhabilitación absoluta o especial para empleo o cargo público, pero no de la falta disciplinaria por haber sido condenado por delito grave o menos grave [falta del art. 7.1. b)]. Así viene encuadrada sistemáticamente en el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, cuyo art. 37.4 (introducido por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) trata de la rehabilitación de funcionarios condenados a pena principal o accesoria de inhabilitación, siendo en el Real Decreto 2669/1998, de 11 de diciembre, donde se regula el procedimiento a seguir.

4. OTRAS DISPOSICIONES

Se tratan aquí las siguientes materias objeto de disposiciones adicionales, transitorias y finales:

1ª La *disposición adicional única* impone a los jueces y tribunales la obligación de comunicar a la DGP las resoluciones que pongan fin a los procesos penales que afecten a los funcionarios del CNP, por su trascendencia a distintos efectos: la comisión de la falta muy grave del art. 7.b) («haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso que lleve aparejada pena grave o menos grave con arreglo a lo dispuesto en el Código Penal»), la reanudación del procedimiento en el supuesto de que el hecho revista también los caracteres de falta disciplinaria, el abono de la medida cautelar de suspensión de funciones, etc.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

2ª En lo relativo al *derecho supletorio*, aparecen en el texto dos remisiones generales: una de primer grado por razón de especialidad, al declarar el art. 2.3 de aplicación en lo no previsto en esta ley y en la LOFCS las normas de régimen disciplinario de funcionarios de la Administración General del Estado (Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado); y otra remisión de segundo grado limitada a las cuestiones de procedimiento y de recursos, declarando aplicable con carácter supletorio a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (*disposición final tercera*). Quizá esta remisión a un amplio derecho supletorio pueda explicar el llamativo silencio del Anteproyecto -salvo al tratar la ejecutividad de la resolución sancionadora- sobre el régimen de impugnación de las resoluciones que se dicten a lo largo del expediente, singularmente las que resuelvan sobre el fondo del asunto o las relativas a medidas cautelares.

En cuanto a la abstención y recusación, el art. 21.1 incorpora una norma específica de derecho supletorio que remite a los arts. 28 y 29 de la citada Ley 30/1992, lo cual puede resultar redundante a la vista de las previsiones genéricas.

3ª Por lo que se refiere a la *entrada en vigor* de la norma y a los problemas de *derecho transitorio*, la *disposición final sexta* se aviene a la regla general del art. 2.1 del Código Civil, de entrada en vigor transcurrido un período de veinte días de *vacatio legis*.

El derecho transitorio afecta a la *irretroactividad de la ley* y a la *revisión de sanciones*:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

a) La *disposición transitoria primera* recoge el principio general de irretroactividad del derecho sustantivo sancionador, salvo que las nuevas disposiciones sean más favorables al interesado.

Por otra parte, la *disposición transitoria segunda* recoge una suerte de irretroactividad procedimental, en virtud de la cual los expedientes que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de la ley continuarán rigiéndose hasta su conclusión por las normas vigentes en el momento de su iniciación, salvo que las de esta ley fuesen más favorables al expedientado.

Se aprecia aquí una confusión conceptual entre la retroactividad -o irretroactividad- sustantiva y la procedimental. La norma procesal -de procedimiento, en esta materia- de aplicación ha de ser, como regla, la vigente en el momento en que se producen los concretos actos y se suceden las situaciones procesales (*máxima tempus regit actum*), sin que en puridad haya de hablarse de retroactividad si la ley de procedimiento rige las actuaciones que se realizan en el período normal de vigencia, suponiendo la retroactividad algo en principio inaceptable como es que los efectos en el procedimiento producidos por actos realizados bajo el imperio de una ley dada, queden anulados o modificados por una ley de procedimiento que posteriormente entre en vigor. Consecuentemente, en este ámbito no tendrían cabida, en principio, problemas de derecho transitorio, con independencia de cuál sea la norma aplicable al objeto del procedimiento o la relativa a la determinación del órgano competente. Ahora bien, al objeto de evitar disfuncionalidades en el conjunto armónico de los procedimientos y de facilitar el orden en la tramitación y el tratamiento unitario de aquéllos, puede resultar conveniente que no sean de aplicación inmediata las nuevas normas de procedimiento a los expedientes aún pendientes, razón por la que puede mantenerse en vigor



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

la norma derogada para los procedimientos pendientes o para parte de ellos, dividiéndolos a estos efectos en fases las normas de derecho transitorio, con asignación según la fase de un determinado régimen legal (el vigente hasta la entrada en vigor de la nueva ley o la regulación que esta contiene), criterio que no es seguido en el Anteproyecto al sentar el canon de aplicación de la norma más favorable al expedientado. Este criterio, por otra parte, además de resulta desconocido en las normas de procedimiento, es de ardua aplicación al ser difícilmente mesurable lo que sea "más favorable" en esta materia, y, por último, es perturbador para el funcionamiento de la Administración, que deberá determinar en cada expediente disciplinario en trámite el procedimiento a seguir careciendo de pautas objetivas establecidas en la norma, para tener que ponderar *ad casum* lo que deba entenderse como más favorable para el interesado.

b) Prevé la *disposición transitoria tercera* la revisión de oficio de resoluciones sancionadoras, excepto la de separación del servicio, que se estén cumpliendo o en vías de serlo, si de la nueva ley resultan efectos más favorables para el funcionario sancionado.

5. CUESTIONES DE CARÁCTER MENOR

Para finalizar, sobre ciertos puntos del articulado de menor entidad pueden hacerse las siguientes observaciones:

1ª El término "*inculpado*" que se emplea a lo largo del articulado (arts. 14, 15.3, 23.2, 27.2, 30.2 y 3, 31.1 y 3, 35.1, 38, 39, 44.2, 45.3 y 47.4), debiera ser sustituida por una denominación despojada de significación jurídico-penal, como otras que también son utilizadas en el texto: "*funcionario sometido a expediente*" (arts. 20.2 y 35.3), "*funcionario*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

expedientado" (art. 37.3 y disposición transitoria segunda), *"interesado"* [arts. 21.2, 31.1, 45.4 y 46.2, b)] o *"expedientado"* (art. 36.2).

2ª La referencia a la sanción por falta grave del art. 10.2, a) debe especificar que la suspensión es *"de funciones"*.

3ª El título del art. 24 (*copia de las actuaciones*) es incompleto e incide en un aspecto meramente formal, cuando lo principal del contenido del precepto es el deber de informar al funcionario.

4ª Como en el número anterior, el título del art. 25 (*deducción de testimonio de actuaciones*) se refiere a la ejecución material de lo fundamental, a saber, la obligación del instructor del expediente de informar de la concurrencia de otras posibles infracciones administrativas o penales.

5ª El último supuesto del art. 27.3 debería ser más preciso si se quiere significar que, a efectos de informe preceptivo del Consejo de Policía, durante el período electoral se asimila al representante sindical el funcionario candidato a serlo.

6ª El título del art. 35 (*declaración del imputado*) es incompleto atendiendo a su contenido, que también se refiere a otras posibles diligencias probatorias.

7ª El título del art. 50 (*cancelación*) omite la referencia a la *"anotación"* de las sanciones disciplinarias.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

CONCLUSIONES

1ª El texto informado merece un juicio favorable en su conjunto, si bien por su rango normativo como Ley Orgánica precisa una mayor depuración técnico-jurídica en determinadas figuras, máxime cuando esa tarea estará vedada a los tribunales del orden contencioso-administrativo, siendo en las siguientes conclusiones donde se verán aquellas deficiencias que se consideran de mayor relevancia.

2ª Existe una confusión acerca de la naturaleza, sustantiva o procedimental, de determinados principios generales, que debería ser superada mediante un tratamiento sistemático correcto.

3ª El principio de legalidad en derecho sancionador obliga a excluir del catálogo de infracciones disciplinarias aquellas faltas formuladas de forma excesivamente genérica y abierta, como la falta muy grave del art. 7.r) y la falta grave del art. 8.v).

4ª El derecho transitorio en sede de procedimiento ha de adoptar un criterio objetivo que sustituya al de norma "más favorable al expedientado".

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Y para que conste y surta efectos, extendiendo y firmando la presente en Madrid, a veintiséis de abril del año dos mil seis.