

UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche

Grado en Derecho



UNIVERSITAS
Miguel Hernández

TRABAJO FIN DE GRADO

Curso académico 2018-2019

Título

**La potestad sancionadora disciplinaria de las Administraciones Públicas:
especial referencia a la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de Régimen
disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía**

Alumno: **HURTADO SANTOS, ADRIÁN**

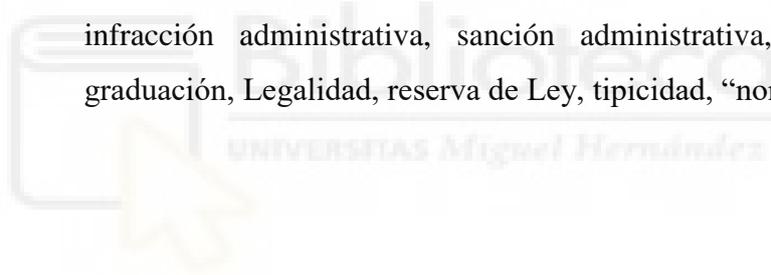
Tutor académico: **TARDÍO PATO, JOSÉ ANTONIO**

RESUMEN

El presente trabajo aborda el régimen disciplinario de la Policía Nacional con base en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. En el mismo se lleva a cabo un estudio sobre la potestad disciplinaria de la Administración Pública, con especial referencia a las denominadas relaciones de sujeción especial, poniendo el punto de mira en la forma en que los principios vigentes en el Derecho penal se ven matizados en el Derecho disciplinario, afectando a aquellas personas que se encuentren en las citadas relaciones de sujeción especial con la Administración, como es el caso de los miembros de la Policía Nacional. Todo ello con base en la Ley, la doctrina y la Jurisprudencia.

PALABRAS CLAVE

Potestad sancionadora, Derecho penal, potestad disciplinaria, Policía Nacional, principios, sujeción especial, relajación, modulación, infracción administrativa, sanción administrativa, criterios de graduación, Legalidad, reserva de Ley, tipicidad, “non bis in ídem”.



ÍNDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	3
1.1. Antecedentes	3
1.2. Objetivos	7
1.3. Metodología	8
CAPÍTULO II. LA POTESTAD SANCIONADORA DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	9
2.1. La potestad sancionadora disciplinaria de la Administración Pública	9
2.2. Las relaciones de sujeción especial	12
A) Planteamiento	12
B) Concepto	14
2.3. Supuestos integrados en las denominadas relaciones de sujeción especial con la Administración y criterios constitucionales delimitadores.	16
CAPÍTULO III. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA	21
3.1. El Cuerpo Nacional de Policía	21
3.2. Justificación de la existencia de una relación de sujeción especial entre los agentes y el Cuerpo Nacional de Policía.	23
3.3. Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. Infracciones y sanciones contempladas.	26
3.3.1. Aspectos generales	26
3.3.2. Infracciones y sanciones contempladas en la Ley Orgánica 4/2010	31
3.4. Los principios del ejercicio de la potestad disciplinaria, aplicación al régimen disciplinario de la Policía Nacional	46
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES	67
CAPÍTULO V. BIBLIOGRAFÍA	70

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

Todo estudio que pretenda realizar un análisis detallado de la potestad sancionadora disciplinaria de la Administración, como es el caso, debe tener como denominador común la determinación de su fundamento, su encuadre dentro del tipo de relación que vincula al funcionario o empleado público con la Administración y las posibilidades de traslación de los principios del Derecho Penal al ejercicio de tal potestad¹.

Así mismo, serán objeto de mención en el presente trabajo, antes de profundizar en el estudio de esta noble materia y su régimen de aplicación en la Policía Nacional, las diferencias y similitudes existentes entre la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, también llamada general, y la potestad sancionadora disciplinaria.

La potestad sancionadora general de las Administraciones Públicas puede definirse, en términos que utiliza el profesor TARDÍO PATO², como la facultad con la que cuentan éstas para imponer castigos o sanciones a aquellas personas físicas o jurídicas que han realizado conductas antijurídicas tipificadas como infracción administrativa. Por tanto, la sanción administrativa será el castigo infligido por las Administraciones Públicas en ejercicio de su potestad sancionadora. Esta potestad de las Administraciones Públicas tiene su actual encaje constitucional en el apartado 1º del artículo 25 de la Constitución Española de 1978, al incluirse en este el término “infracción administrativa”. Cierta parte de la doctrina sostiene, en cambio, que la potestad sancionadora de la Administración no está recogida expresamente en la Constitución, más bien esta potestad se plasma implícitamente en el apartado 3º del artículo 25³, el cual otorga indirectamente a la autoridad administrativa el poder imponer sanciones⁴. En relación con el argumento

¹ GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Aranzadi, Pamplona, 2015.

² TARDÍO PATO, J.A.: *Material didáctico de la asignatura Derecho Administrativo II del Grado en Derecho*, Universidad Miguel Hernández de Elche, documento inédito, 2018.

³ “La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen la privación de libertad”

⁴ COBO DEL ROSAL, M. y VIVES ANTÓN, T.S.: *Derecho penal, parte general*, TIRANT LO BLANCH, Valencia, 1987.

anterior cabe añadir otra referencia a dicha potestad, en favor de la Administración, en el apartado 3º del artículo 45 de la Constitución Española, el cual menciona de nuevo el concepto de “infracción administrativa” en relación con el medio ambiente.

En el mismo sentido puede destacarse la definición de potestad sancionadora ofrecida por MANTECA VALDELANDE⁵, quien establece que tal potestad puede definirse como una prerrogativa de la Administración Pública mediante la cual esta puede corregir el incumplimiento de los mandatos legales imponiendo sanciones a los infractores, siendo estas sanciones la respuesta frente a la comisión de conductas legalmente tipificadas como infracción.

De los artículos constitucionales mencionados con anterioridad se desprende el hecho de que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas es una manifestación del Derecho punitivo junto con el Derecho Penal, con el que guarda una gran analogía y conexión. Este hecho, en puridad, puede resultar desconcertante y contrario al dogma de la separación de poderes, pues según este la potestad sancionadora, como expresión del Derecho punitivo, debería estar en manos de los jueces y magistrados y no de la Administración Pública. Sin embargo, la lentitud del sistema penal, su rigidez, el excesivo rigor, el contenido socialmente infamante⁶ o la mayor inmediatez de la autoridad sancionadora, cuando sanciona la Administración, respecto de los hechos sancionados⁷, son algunos de los argumentos esgrimidos por la doctrina y la jurisprudencia del TC⁸ para justificar el poder sancionador otorgado a la Administración pública. Teniendo en cuenta que la principal función de la Administración pública es la protección de los intereses públicos y, por ende, de los bienes jurídicos que se definen como tal en nuestro

⁵ MANTECA VALDELANDE, V.: “*La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas*”, RAA, 2012, pág. 1.

⁶ GARCÍA ENTERRÍA. E.: *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, REDA, Madrid, 1976.

⁷ S.T.C. 77/1983, de 3 de octubre.

⁸ Destaca el argumento otorgado por el Tribunal Constitucional respecto de este asunto: “No cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediatez de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados. Siguiendo esta línea, nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25, apartado 3.º, aunque, como es obvio, someténdole a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos” (S.T.C. 77/83, de 3 de octubre, F.J. nº 2).

Ordenamiento Jurídico⁹, devolver al juez penal las facultades represivas de la Administración, con los inconvenientes anteriormente mencionados, haría prácticamente imposible la eficacia en la actuación administrativa.

Una vez justificado el reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración, es lógico llegar a la conclusión de que la misma estará sometida a los mismos principios que rigen el Derecho penal en un Estado Social y Democrático de Derecho, siendo estos los límites de la misma, pues de lo contrario nos hallaríamos en una situación en la que dichos principios se convertirían en papel mojado ante la inexistencia de límites en el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración. La jurisprudencia constitucional más temprana¹⁰ afronta esta cuestión estableciendo que la potestad sancionadora de la Administración se encuentra sujeta en gran medida, aunque con ciertas matizaciones, a los principios y garantías del Derecho penal, siendo esta sujeción objeto de estudio en los próximos apartados, donde se hará especial referencia a la vigencia de estos principios en la potestad sancionadora disciplinaria, ámbito en el que la Jurisprudencia, desde los años 80, viene afirmando que los mismos se encuentran adaptados o más bien “relajados” en comparación con las sanciones generales o penales, dado el diferente orden protegido por el poder disciplinario, que no es otro que la propia organización administrativa, y el sujeto pasivo del mismo, que vienen a ser las personas que están en una relación de sujeción especial con la Administración.

Alcanzada la certeza de que la Administración tiene la potestad de imponer sanciones al igual que los Jueces y Magistrados, cabría preguntarse qué diferencias existen, entonces, entre las sanciones administrativas generales y las penales. Haciendo un estudio de ambos tipos de sanciones, sin entrar a valorar la cuestión concreta de las sanciones administrativas disciplinarias, puede llegarse a la conclusión de que las diferencias son esencialmente cuantitativas, destacando las siguientes diferencias principales¹¹:

⁹ VAQUERA GARCÍA, A.: *“La potestad sancionadora de las administraciones públicas en el ámbito tributario”*, INAP, 2009

¹⁰ “ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes)” (S.T.C. 18/1981, de 8 de junio).

¹¹ GARCÍA ENTERRÍA. E.: *El problema jurídico de las san...*, cit., pág. 399-400.

- La más obvia, que reside en la autoridad que impone la sanción, pues son jueces y magistrados quienes imponen las sanciones penales y autoridades administrativas quienes imponen las sanciones administrativas.
- La diferente finalidad perseguida. La Constitución Española, en su artículo 25.2, establece como finalidad de las penas la reeducación y la reinserción social, mientras que la finalidad de la sanción administrativa no está tan claramente definida, habiendo autores que entienden que solo responde a un objeto de castigo, como E. GARCÍA ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ y autores que entienden que responde a fines más amplios, como puede ser la prevención general o la prevención especial¹².
- Determinada cuantía establecida en el Código Penal, como es el caso de los delitos en materia tributaria, donde el importe defraudado ha de ser superior a 120.000 euros¹³, de modo que por debajo de ese umbral se incurrirá en infracciones administrativas generales.
- El carácter más expeditivo de las sanciones administrativas frente a las sanciones penales.
- El límite en el contenido de la sanción, pues a fin de evitar los abusos que tuvieron lugar con la Ley de Orden Público del régimen franquista, el apartado 3º del artículo 25 de la Constitución establece que solo una sanción penal, emitida por una autoridad judicial, podrá tener un contenido privativo de libertad.

Una vez realizado el anterior acercamiento, con un marcado carácter introductorio, al concepto de potestad sancionadora general de la Administración Pública y establecido su fundamentación y encaje constitucional, así como la distinción con la sanción penal, es posible trazar una definición del concepto de potestad sancionadora disciplinaria de la Administración Pública y ahondar en el estudio de la misma, encauzando así el presente trabajo hasta su objeto de estudio principal, que no es otro que la aplicación de dicha potestad sobre los miembros de la Policía Nacional.

¹² TRAYTER JIMENEZ, J.M.: *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

¹³ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (art. 305).

1.2. Objetivos

El presente trabajo alberga varios objetivos que conducen a un objetivo principal, el cual se basa en determinar si los principios y garantías vigentes en el Derecho penal y en la potestad sancionadora general son aplicables, y de serlo en qué medida, al régimen disciplinario de la Policía Nacional, regulado en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

Para alcanzar el anterior objetivo, en un primer bloque, se abordará la potestad sancionadora de la Administración Pública, teniendo por objeto este bloque establecer los fundamentos de dicha potestad, sus diferencias con el Derecho penal y la diferenciación entre potestad sancionadora general y disciplinaria. Una vez asentadas estas cuestiones, se tratará de realizar un estudio sobre los supuestos que se integran en la potestad disciplinaria y sus características básicas, así como el estudio de la relajación de los principios vigentes en el Derecho penal en el Derecho disciplinario, con base en la existencia de las relaciones de sujeción especial, siendo objeto las mismas de sendos análisis.

Una vez alcanzados los objetivos anteriores, el segundo bloque tendrá por objetivo determinar si los principios citados se encuentran o no relajados en el régimen disciplinario de la Policía Nacional, siendo este el objetivo principal del presente trabajo. Para llegar al mismo, en el presente bloque se tendrá por objetivo realizar un estudio preliminar de la institución de la Policía Nacional, a posteriori, un análisis detallado de la situación en que se encajan sus miembros respecto a la Administración, un estudio de la normativa aplicable y, por último, un análisis de los principios susceptibles de relajación en su aplicación al régimen disciplinario de la Policía Nacional.

1.3. Metodología

La metodología empleada para la redacción del presente trabajo de investigación se ha basado en tres ejes principales que, combinados, ofrecen una respuesta al objeto perseguido por el mismo.

En primer lugar, se ha llevado a cabo un trabajo de recopilación de normas relativas al objeto de estudio, procediendo a una lectura analítica de cada una de ellas, poniendo en comparación unas con otras.

En segundo lugar, se ha hecho uso de plataformas digitales para hallar jurisprudencia relacionada con la materia de estudio, llevándose a cabo un ejercicio de lectura de todas y cada una de las sentencias seleccionadas, con el objetivo de conocer los criterios sentados por nuestros Tribunales en relación con el tema objeto de estudio. Se han empleado, en exclusiva, dos portales especializados en búsqueda de jurisprudencia y son, por un lado, Aranzadi y, por otro, LA LEY digital, ambos de acceso gratuito por ser un servicio ofrecido por la Universidad Miguel Hernández de Elche.

Por último y, en tercer lugar, se llevado a cabo un análisis de la doctrina relativa al tema de estudio, basado en la búsqueda, selección y estudio de aquellos autores que han abordado la cuestión principal, cada uno de ellos con distintos puntos de vista.

CAPÍTULO II. LA POTESTAD SANCIONADORA DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. La potestad sancionadora disciplinaria de la Administración Pública

El estudio de la potestad sancionadora disciplinaria de la Administración Pública ha sido objeto de multitud de trabajos de la doctrina y tratar de establecer una definición consolidada que acote su fundamento, naturaleza y diferencia con el resto de sanciones se torna complicado, habida cuenta de las múltiples corrientes doctrinales al respecto, siendo objeto de mención en el presente trabajo, debido al objetivo del mismo, las posturas mayoritarias y más consensuadas tanto doctrinal como jurisprudencialmente.

Una primera definición de este tipo de potestad sancionadora puede ser la ofrecida por SUAY RINCON¹⁴, quien entiende la potestad sancionadora disciplinaria como el poder que el ordenamiento jurídico otorga a la Administración Pública para reprimir, mediante la imposición de sanciones, las conductas antijurídicas que puedan realizar las personas que trabajan para ella, teniendo como nota caracterizadora el requisito de que tales conductas antijurídicas tengan lugar en el marco de una relación de servicio que une a estas personas con la Administración.

En el análisis de los elementos que integran la anterior definición puede apreciarse tanto la estrecha vinculación como las diferencias existentes entre la potestad sancionadora disciplinaria y la potestad sancionadora general de la Administración Pública. Dicha vinculación, desde una perspectiva muy genérica, puede traducirse en las siguientes similitudes o sintonías¹⁵:

- Ambos tipos de sanciones son impuestas por la misma autoridad, es decir, la Administración Pública.
- Las dos se ponen en marcha como consecuencia de una conducta antijurídica, activa u omisiva, previamente tipificada.
- Ambos dan lugar a la imposición de una sanción como respuesta a la conducta antijurídica.

¹⁴ SUAY RINCON, J.: *Potestad disciplinaria*, Cívitas, Madrid, 1989.

¹⁵ TRAYTER JIMENEZ, J.M.: *Manual de Derecho disciplinario de los...*, cit.

- En ambos tipos de sanciones será necesario respetar un procedimiento administrativo específico para imponer la sanción.

Más importante es, sin embargo, establecer cuáles son las diferencias entre ambos tipos de sanciones. Este propósito puede partir de la que es considerada la exposición más influyente en España respecto a esta materia, la cual nos brinda una definición más sofisticada de las sanciones disciplinarias, en la que cobran relevancia los elementos diferenciadores, siendo, según esta exposición, entendidas las sanciones disciplinarias como una modalidad de *sanciones de autoprotección que se imponen a personas que están en una relación de sujeción especial* con la Administración, por haber llevado a cabo conductas contrarias a la disciplina interna por la que se rige dicha relación¹⁶.

Dos son los elementos diferenciadores que destacan en esta definición, siendo consolidados dichos elementos en la reiterada jurisprudencia del TC¹⁷:

- a) La denominación de las sanciones disciplinarias como “sanciones de autoprotección” para diferenciarlas de las sanciones administrativas generales, orientadas estas últimas al empleo de la potestad represora para la protección del orden general. Esta denominación desvela la finalidad que persiguen las sanciones disciplinarias, que no es más que la autoprotección del aparato administrativo o lo que es lo mismo, tutelar su organización y orden internos.
- b) La expresión “que se imponen a personas que están en una relación de sujeción especial con la Administración” supone una orientación hacia el fin de autoprotección de las sanciones disciplinarias, pues las mismas desplegarán sus efectos solo respecto de quienes estén directamente en relación con la organización o el funcionamiento de la Administración protegida y no contra los ciudadanos en general, como es el caso de las sanciones administrativas generales. Este requisito de existencia de una “relación de sujeción especial” sirve también para diferenciar las sanciones disciplinarias de otras sanciones de autoprotección,

¹⁶ GARCÍA ENTERRÍA. E.: *El problema jurídico de las san...*, cit.

¹⁷ “Se trata, como se ha visto, de unas sanciones diferenciadas cualitativamente de las que dentro del complejo mundo de las sanciones, no reconducibles a una categoría única y a tratamientos uniformes, se orientan a la protección del orden general, próximas a las punitivas y reclamadoras, en línea de principio, de garantías que, teniendo su inicial campo de aplicación en el punitivo, son extensibles al sancionador que hemos dicho, en la medida que la afinidad material lo exija. Constituiría un exceso, desconocedor de la diferencia cualitativa de las sanciones de que se trata en este recurso, que pretendiera trasladarse a ellas el conjunto de principios que es obligado en el caso de aquellas en que, por su afinidad con las punitivas, son otras las reglas.” (S.T.C. 66/1984, de 6 de junio).

como son las de policía demanial, rescisorias de actos administrativos favorables y sanciones tributarias¹⁸.

Estos dos elementos diferenciadores podrían sintetizarse, en primer lugar, en el orden protegido (la organización y el funcionamiento de la propia Administración sancionadora) y, en segundo lugar, el elemento subjetivo (aquellos sujetos que se encuentren en una relación de sujeción especial con la Administración sancionadora).

Llegados a este punto, merece especial atención el elemento subjetivo caracterizador de las sanciones disciplinarias, pues aparte de ser propiamente una diferencia respecto al resto de sanciones generales y de autoprotección, la existencia de una relación especial de sujeción con la Administración ha venido sirviendo como justificación para la relajación de los principios que rigen las sanciones generales y penales en su aplicación en la potestad disciplinaria, constituyendo este hecho, en sí mismo, una tercera diferencia con respecto a la potestad sancionadora general. En esa línea se pronuncian diversos autores al hablar de las relaciones de sujeción especial como situaciones en las que preceptos constitucionales, o leyes conforme a la Constitución, establecen la limitación o, en mejores términos, relajación de algunos derechos fundamentales¹⁹, encontrando esta cuestión cierto reflejo en la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo²⁰ más temprana respecto a esta cuestión²¹. Una de esas limitaciones o modulaciones, podría decirse que la principal, amparadas en la vigencia de una relación de sujeción especial es la modulación del apartado 1º del artículo 25 CE, es decir, la relajación del principio de legalidad, tanto en su vertiente formal como material, siendo una de las consecuencias de tal modulación, entre otras que pueden tener lugar, el debilitamiento de su vertiente formal, es decir, el debilitamiento del principio de reserva de Ley, llegando a la posibilidad de que un Reglamento, que regule el régimen disciplinario de una institución, pueda establecer sanciones sin una exhaustiva habilitación legal, al menos no tan exhaustiva como se requiere en la potestad sancionadora general, cuya reglamentación

¹⁸ GARCÍA ENTERRÍA, E.: *El problema jurídico de las san...*, cit.

¹⁹ GARCÍA MACHO, R.: *“En torno a las garantías de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones de especial sujeción”*, R.E.D.A., 1989, pág. 521.

²⁰ Destaca el razonamiento que en su día ofrecía el Tribunal Supremo: “una y otra normativa – la penal y la administrativa – son diferentes, como distintas son sus inspiraciones”. (S.S.T.S. 14 de febrero 1984, 8 de marzo 1984 o 28 de septiembre 1984).

²¹ SSTC 77/1983, 61/1990, 2/1987, 132/2001 ó 26/2005.

precisa de una adecuada habilitación por norma con rango de Ley, conforme a lo exigido por el citado principio²².

Debe destacarse que el alcance de tal relajación o modulación y sus consecuencias, por su complejidad, ha ido modulándose en la jurisprudencia, siendo ello objeto de estudio en el desarrollo del presente trabajo, en especial relación con el régimen disciplinario de la Policía Nacional, donde se justificará la relación de sujeción especial existente entre la institución policial y sus miembros y, en consecuencia, la modulación o relajación en este ámbito tanto del principio de legalidad, tanto en su vertiente material como formal, como del principio “nos bis in ídem”, al ser estos los que más problemática han causado, todo ello con base en la variada jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional al respecto.

2.2. Las relaciones de sujeción especial

A) Planteamiento

Una vez establecidas, de forma superficial e introductoria, las diferencias entre la potestad sancionadora general y la potestad sancionadora disciplinaria, puede avanzarse en la definición de la modalidad de sanción protagonista en este trabajo, la sanción disciplinaria, que, como se ha destacado anteriormente, supone un tipo de sanción mediante la cual la Administración tutela su organización y orden interno, se autoprotege, teniendo como destinatarios este tipo de sanciones a las personas que se encuentren en una relación de sujeción especial con la Administración, siendo esta sujeción especial y sus, ya anticipadas, consecuencias todo un concepto jurídico indeterminado e impreciso objeto de múltiples interpretaciones por la doctrina y la jurisprudencia²³.

²² Sentencia de la A.N de 13/11/1983 que confirma la legalidad del Decreto 2476 /74 de 9 de agosto cuando, sin previa habilitación legal, tipifica ilícitos y establece sus correspondientes sanciones. En un mismo sentido destacan: S.S.T.S. de 3 de abril de 1990 (sanción disciplinaria a abogado), 24 de abril de 1990, 29 de mayo de 1990 (Reglamento Municipal del servicio de Abastos y Mercados Minoristas de Palma de Mallorca), 13 de junio de 1991 (sistema sancionador del R.O. 645/88, de 14 de junio, sobre el suministro y venta de gasolina) y Auto del T.C. de 21 de enero de 1988. Todos ellos invocan las especiales relaciones de poder como justificación jurídica de la inaplicación del artículo 25.1 C. E.

²³ GALLEGO ANABITARTE, A.: “Las relaciones de sujeción especial y el principio de legalidad de la Administración”, RAP, 1961.

Un buen planteamiento inicial para la inmersión en el estudio de las relaciones de sujeción especial es acudir al origen de esta particular figura, situándose dicho origen en el Estado constitucional alemán de la segunda mitad del siglo XIX. En el mismo, el monarca conservaba ciertos poderes absolutistas, entre los que estaban la Administración del estado y, en consecuencia, las personas integradas en ellas.

O. MAYER logró justificar este poder absoluto del monarca sobre las personas integradas en la Administración, configurando la relación de servicio de Derecho público como una “relación de sujeción especial” que traía pareja una serie de consecuencias sin las cuales no era posible la satisfacción de los intereses públicos. Entre estas consecuencias está la inexistencia del principio de reserva de Ley en las relaciones de sujeción especial, no siendo necesaria una habilitación legal para limitar los derechos de quienes en estas situaciones se encuentren, pues ni siquiera tendrán la consideración de normas jurídicas las reglas internas disciplinarias de la administración, tampoco, en consecuencia, control judicial²⁴. O. MAYER justifica esta situación en base al interés general y a la voluntariedad con la que las personas se integran en la estructura y organización administrativa²⁵. A los efectos, no es complicado observar una práctica absolutista oculta bajo el velo de interés general. Cabe destacar en este sentido, con la intención de que el lector sea consciente de la influencia de esta doctrina en los sistemas políticos occidentales, que dichos razonamientos se mantuvieron vigentes, con ciertas matizaciones, hasta 1972, año en que el Tribunal Constitucional Federal alemán estableció la vigencia tanto del principio de legalidad como de los derechos fundamentales en las relaciones de sujeción especial. Más en el tiempo se extendieron los planteamientos más clásicos y rigurosos de esta doctrina en otros países, como es el caso de España.

²⁴ MARINA JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Lex Nova, Valladolid, 2006.

²⁵ “(...)Sería renegar de la libertad querer otorgar esta protección (la del principio de reserva de Ley) aun contra su voluntad; el protegido es libre para someterse, en cierta medida, a cargas personales, obligaciones, etc. Debe, pues, sobrentenderse, en todas las reservas constitucionales que prohíben imponer a los individuos cargas no previstas en la Ley, la cláusula tácita; a menos que la parte interesada de su consentimiento. Es el caso de los actos administrativos en virtud de sumisión.”. Mayer, O.: *Derecho administrativo alemán*, De Palma, Buenos Aires, 1949-1951.

B) Concepto

Tratar de acotar la categoría de relaciones de sujeción especial en una definición ha sido el objeto de múltiples autores, sin un éxito aparente, logrando establecerse más bien las notas caracterizadoras de la misma, como de hecho establece A. GALLEGO ANABITARTE²⁶. Entre estos intentos, destaca la definición aportada por E. GARCÍA ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNANDEZ²⁷, según la cual las relaciones de sujeción especial serán aquellas caracterizadas por la inmersión duradera del administrado en la esfera organizativa de la Administración, bien como un medio de la Administración, como puede ser un agente de la Policía Nacional, o bien como un simple requisito para poderse beneficiar de las ventajas de un establecimiento público, como podría ser el enfermo de un hospital. En concreto, sostienen la existencia de cuatro grupos que se integran en las citadas relaciones: a) los funcionarios públicos; b) los usuarios de servicios públicos; c) los profesionales integrados en Colegios Profesionales en cuanto al ejercicio de su profesión y d) los reclusos en centros penitenciarios. Otros autores, en cambio, sostienen que el diseño de las categorías de relaciones de general y de especial sujeción es sensiblemente ambiguo y su contenido, incierto, pues el concepto de relación general de poder es simplemente negativo, es decir, la hay cuando no existe una relación especial de poder, lo que hace imposible saber en muchos casos si una determinada relación de poder corresponde a una u otra categoría²⁸.

Asimismo, E.GARCÍA ENTERRÍA Y TOMÁS RAMÓN FERNANDEZ han venido destacando que tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, con ella el sometimiento a la Ley y el Derecho de las Administraciones Públicas (art. 103.1) y la vinculación de los derechos fundamentales a todos los poderes públicos sin excepción (art. 53.1), las relaciones de sujeción especial *no pueden ir más allá de legitimar una deducción de poderes implícitos en los otorgados por la Ley de una manera general o de un más amplio margen del papel del reglamento en el desarrollo de esa Ley, nunca una*

²⁶ “—acentuada situación de dependencia, de la cual emanan determinadas obligaciones, -- estado general de libertad limitada, --existencia de una relación personal, --imposibilidad de establecer de antemano extensión y contenido de las prestaciones, así como la intensidad de las necesarias intervenciones coactivas en las esfera de los afectados (...)”. MARINA JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los...*, cit.

²⁷ GARCÍA ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R: *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2015.

²⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Fundamentos del Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

*exención de ésta*²⁹, lo que implica que en el ámbito de las relaciones de sujeción especial va a operar el principio de legalidad, en todas sus vertientes, si bien en este ámbito se abre un mayor margen a la colaboración del Reglamento, existiendo una relajación o modulación del citado principio, pero siempre sobre la base de una previa concreción de los tipos de infracción y de las sanciones en norma con rango de Ley, no habiendo lugar por tanto a remisiones en blanco o habilitaciones genéricas³⁰.

En el mismo sentido, MARINA JALVO³¹ expone que la razón de ser de esa relajación del principio de legalidad en las relaciones de sujeción especial radica, principalmente, *en la voluntad de permitir la sanción de conductas que de otro modo –es decir, respetando las exigencias de la reserva de Ley en materia sancionadora— quedarían impunes*. Ello con base en la dificultad que supone para la norma regular todos los comportamientos posibles contrarios a los deberes en un ámbito caracterizado, mayormente, por la multiplicidad y variedad de conductas. La categoría especial de sujeción contempla una amplia variedad de situaciones, siendo complejas tanto sus actividades como el entramado de relaciones ciudadano-Administración, lo que hace prácticamente imposible que el legislador pueda llevar a cabo una regulación tan exhaustiva como el principio de seguridad jurídica requiere, siendo necesaria la colaboración reglamentaria. A ello hay que unirle el hecho de que los ciudadanos que se hayan en estas relaciones adquieren el *status* específico de individuos sujetos a un poder público que no es el que, con carácter general, se exige sobre el común de los ciudadanos, lo cual nos lleva a inferir que en esas peculiares relaciones no tienen más remedio que entrar en juego las amplias facultades autoorganizativas de la Administración, facultades que inevitablemente otorgan cierta prepotencia a la Administración para regularlas³², abriendo mayores márgenes a los Reglamentos.

En base al acercamiento a las relaciones de sujeción especial en ámbito disciplinario, realizado con anterioridad, dos son las cuestiones centrales que pueden plantearse en relación con la potestad sancionadora disciplinaria de la Administración, tanto de forma general como, concretamente, sobre los miembros de la Policía Nacional. La primera

²⁹ TARDÍO PATO, J.A.: *La problemática actual de la potestad disciplinaria sobre el alumnado de las Universidades Públicas*, ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. CONGRESO, Salamanca, 2018.

³⁰ STS 1407/1997, de 10 de febrero.

³¹ MARINA JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los...*, cit.

³² GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

cuestión gira en torno a qué supuestos se encuentran realmente integrados en las denominadas relaciones de sujeción especial con la Administración y, en base a esos supuestos, cómo se justifica dicha relación en los miembros de la Policía Nacional. La segunda cuestión que se plantea es hasta dónde llega la ya citada relajación de los principios jurídicos que rigen la potestad sancionadora general en la potestad disciplinaria, con especial atención a dicha relajación o modulación en el Régimen disciplinario de los agentes de la Policía Nacional. Ambas cuestiones serán objeto de estudio en las próximas líneas.

2.3. Supuestos integrados en las denominadas relaciones de sujeción especial con la Administración y criterios constitucionales delimitadores.

En el empréstito de determinar qué supuestos pueden integrarse en las denominadas relaciones de sujeción especial, no puede emprenderse la búsqueda de una respuesta concreta si no es empezando por lo establecido en nuestra legislación al respecto. En tal sentido, no existe una clasificación literal en ningún texto normativo, existiendo múltiples referencias a los supuestos integrados en las relaciones de sujeción especial en textos normativos autonómicos, no obstante, encontramos la principal en el artículo 25.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando establece que: *“Las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”*. Si bien este artículo puede servir para dar, en cierto modo, respuesta a la cuestión de hasta dónde llega la relajación, en la potestad disciplinaria, de los principios aplicables en la potestad sancionadora general y penal, pues establece que serán de aplicación a la potestad disciplinaria los principios de la potestad sancionadora general, respecto a la cuestión ahora estudiada, es decir, los supuestos que configuran una relación de sujeción especial, puede deducirse del mismo que estarán en una relación de sujeción especial con la Administración aquel personal que esté a su servicio, lo cual estrecha el margen de tales relaciones, sin hacer mención a los usuarios de ciertos servicios públicos o a los miembros

de las profesiones tituladas integrados en Colegios profesionales, a diferencia de lo indicado por E.GARCÍA ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ³³.

La anterior regulación, es decir, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, llevaba a cabo, en su artículo 127.3, una mención similar de la cual tampoco podía extraerse un catálogo de relación de sujeción especial amplio, lo que ha tenido como consecuencia directa la ampliación del concepto al margen de la voluntad del legislador.

Precisamente, el Tribunal Constitucional, que ha destacado en su jurisprudencia que el concepto de relación de sujeción especial es impreciso³⁴, ha ofrecido ciertos criterios materiales que pueden servir para justificar o no si una situación concreta puede integrarse dentro de la categoría de la relación de sujeción especial con la Administración³⁵.

Uno de estos criterios lo encontramos en la STC 2/1987, al abordar las sanciones impuestas a un preso por el centro penitenciario. En esta sentencia se establece que estaremos ante una relación de sujeción especial con la Administración en aquellas situaciones en las que el ciudadano *se integra en una institución preexistente y que proyecta su “autoridad” sobre quienes, al margen de su condición común de ciudadanos, adquieren el status específico de individuos sujetos a un poder público que no es el que, con carácter general, existe sobre el común de los ciudadanos*³⁶.

Sobre esa base, la determinación de las *conductas identificables como antijurídicas en el seno de la institución es expresiva de la capacidad propia de autoordenación, así como de la necesidad de garantizar el orden interno de la institución administrativa correspondiente*³⁷.

Por tanto, en virtud de este criterio, existirá una relación de sujeción especial con la Administración cuando un ciudadano se integre en una institución preexistente que proyecta su “autoridad” sobre aquellos que adquieran un status de sujeción a la misma, el cual no posee el resto de la ciudadanía, ostentando esta institución una capacidad propia

³³ GARCÍA ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R: *Curso de Derecho...*, cit.

³⁴ STC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 6.

³⁵ TARDÍO PATO, J.A.: *La problemática actual de la potestad disciplinaria sobre...*, cit.

³⁶ STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2.

³⁷ STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 4.

de autoordenación, siendo una manifestación de esta capacidad de autoordenación la potestad para determinar qué conductas serán antijurídicas dentro de la misma.

Este mismo criterio ha sido empleado en posteriores sentencias para justificar la existencia de una relación de sujeción especial. En concreto, la STC 69/1989 establece que la imposición de una sanción disciplinaria era una *“manifestación de la capacidad propia de autoordenación correspondiente”*, poniendo ello de manifiesto la existencia de una relación de sujeción especial entre la Administración que impone la sanción y el individuo integrado en ella, que posee un estatus especial de sujeción a la misma, en este caso un policía nacional. En esta misma línea destaca la célebre STC 61/1990, estableciendo que cuando existen relaciones de sujeción especial *entran en juego las amplias facultades autoorganizativas, que confieren cierta prepotencia a la Administración para regularlas*³⁸.

Así mismo, la STC 187/2015 califica de relación especial de sujeción aquella en la que se encuentran los funcionarios, justificando ello los especiales deberes que tienen en virtud de su condición o estatus, los cuales, junto con las sanciones que conlleva su incumplimiento, sirven para *“garantizar el correcto funcionamiento de los servicios administrativos”*.

Otro de los criterios justificadores de la existencia de tales relaciones empleado por el Tribunal viene a precisar el alcance del anterior. El Tribunal Constitucional lo empleó en la STC 42/1987: *“las potestades administrativas relativas a la práctica de juegos o apuestas organizados por particulares o que tiene lugar en establecimientos de naturaleza privada se enmarca en el ámbito de las relaciones de supremacía o sujeción general, ya que se trata de una actividad ajena a la organización de los servicios públicos por más que esté estrictamente regulada y limitada”*³⁹ dicha actividad. Básicamente, viene a establecer que estaremos ante una relación especial de sujeción cuando un ciudadano se encuentre integrado en una institución que proyecta su autoridad sobre aquellos que tienen un status distinto al del resto de ciudadanos, fruto de la citada integración, gozando dicha institución de capacidad de autoordenación u organización de un servicio público, siendo una de sus manifestaciones la imposición de sanciones

³⁸ STC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 6.

³⁹ STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2.

disciplinarias para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos. Como puede apreciarse, la mención al servicio público es el elemento añadido.

En virtud de esta concreción, puede entenderse que existirá una relación especial de sujeción tanto en el personal al servicio de la institución como en los usuarios de esos servicios públicos, los cuales encajan perfectamente con el criterio ahora señalado. Así mismo, siguiendo este criterio se entiende que no existe una relación de sujeción especial cuando se trate de actividades privadas, por muy reguladas que estén, existiendo más bien una relación de sujeción o supremacía general.

Igual mención merece otro de los criterios que, en su jurisprudencia, establece el Tribunal Constitucional para la consideración de una relación como especial de sujeción, presentando este criterio un ámbito de actuación distinto a los anteriores, en concreto se trata de las actividades profesionales, sobre las cuales recaen potestades públicas para su ordenación y control de ejercicio. Dichas potestades velan por que la actividad profesional se adecúe a los intereses de los ciudadanos. De este modo, se califica de relación de sujeción especial la de un Arquitecto con su Colegio Profesional⁴⁰ o la de un abogado con su Colegio⁴¹, cumpliendo así, además, con el mandato del artículo 36 de la Constitución Española⁴².

Por último, destaca un criterio delimitador diferente a los anteriores, introduciéndose este en la STC 132/2001, al establecer que: *“Es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de «especial sujeción», «de poder especial», o simplemente «especiales». Lo importante ahora es afirmar que la categoría «relación especial de sujeción» no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos. Entre los derechos modulables en una relación administrativa especial se cuenta el derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE”*⁴³.

⁴⁰ STC219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2. d.

⁴¹ ATC 141/2004, de 26 de abril.

⁴² Artículo 36 CE: *“La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. [...]”*.

⁴³ STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4, párrafo 2.

La misma Sentencia añade que si bien es cierto que el art. 25.1 CE no contiene ninguna situación o relación de sujeción especial concreta, “*de la concurrencia del mismo con otras normas constitucionales*” o leyes conformes con la Constitución, “*sí se puede concluir que la propia Constitución contiene una modulación del derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito de ciertas relaciones administrativas especiales*”⁴⁴. Este mismo criterio es empleado con posterioridad en la STC 26/2005.

Este nuevo criterio nos permite llegar a conclusiones similares a las anteriores pero partiendo de una base distinta, calificando como de especial sujeción con la Administración, por ejemplo, la relación con un preso, con un Policía Nacional (antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía) o con un Arquitecto colegiado, pues todas estas situaciones están reguladas por leyes conformes a la Constitución que aplican de forma más relajada, pudiendo entenderse que lo modulan, el principio de legalidad del art. 25.1 CE, pues otorgan un mayor margen de regulación en materia sancionadora a los Reglamentos; lo cual solo puede justificarse por la concurrencia de una relación de sujeción especial.

Cabe destacar que serán calificadas como de sujeción especial todas relaciones en las que la Constitución, o las Leyes conformes a la misma, establezcan una modulación de derechos constitucionales en el ámbito de dicha relación, aunque no sea el principio de legalidad del art. 25.1 CE el que se module. Este es el caso de los detectives privados, pues si bien la Ley 5/2014, de seguridad privada, no establece remisiones en blanco o genéricas a un Reglamento, sí que impone una serie de prohibiciones y restricciones muy fuertes⁴⁵, lo que puede suponer una modulación a sus derechos constitucionales, dado que su actividad incide en la seguridad ciudadana y en importantes derechos constitucionales de los ciudadanos. En la misma línea destaca, aunque será tratada con mayor profundidad en los próximos apartados, la situación de los miembros de la Policía Nacional, puesto que la Ley que regula su régimen disciplinario, la ya citada Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, no establece de forma explícita ninguna modulación, al menos desde el punto de vista formal, del principio de legalidad del art. 25.1 CE. Cuestión distinta es la modulación desde un punto de vista material, así como la incorporación de una serie de restricciones y prohibiciones que suponen una modulación de los derechos

⁴⁴ STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4, párrafo 3.

⁴⁵ Arts. 5.1.h; 10; 24, 25; 37; 48, 49, 50 y 51 de la Ley 5/2014.

constitucionales de los miembros de este cuerpo, como puede ser, por ejemplo, una modulación del principio “non bis in ídem”, lo que viene justificado por la relación de sujeción especial de los mismos con la Administración.

CAPÍTULO III. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

3.1.El Cuerpo Nacional de Policía

Solo tras haber profundizado en el fundamento y concepto de la figura de la potestad sancionadora disciplinaria y sus elementos esenciales puede emprenderse el estudio de dicha potestad en un ámbito concreto como es al Policía Nacional. No obstante, para ello es preciso realizar un acercamiento previo a la concepción y naturaleza jurídica de tal institución pública.

En virtud del mandato establecido por el artículo 104.2⁴⁶ de nuestra Carta Magna, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad declara, a todos los efectos, la naturaleza de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que corresponde a la Policía Nacional –nacida de la integración de los Cuerpos Superiores de Policía y de Policía Nacional, fruto de la citada Ley– y al Cuerpo de la Guardia Civil. Dicha Ley, tiene por objeto principal “*el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales*”⁴⁷

En virtud del citado objeto, la LO 2/1986 “*desarrolla la competencia estatal de la seguridad pública, atribuyendo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre otras, las funciones de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, auxiliar y proteger a las personas y bienes, mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana, prevenir e investigar la comisión de actos delictivos,*

⁴⁶ Art. 104.2: “2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.”.

⁴⁷ LO 2/1986, de 13 de marzo, (Preámbulo I. b.).

así como captar y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública.”⁴⁸.

Respecto a la Policía Nacional, la Ley persigue dotar a la institución policial de una organización racional y coherente, declarando, desde un punto de vista estatutario, la naturaleza civil de la misma. Igualmente, sienta *“los principios generales del régimen estatutario de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que configuran una organización policial sustentada en criterios de profesionalidad y eficacia, atribuyendo especial relevancia a la formación continua de los funcionarios y a la promoción profesional de los mismos.”⁴⁹.*

De este modo, la LO 2/1986 establece, junto con los principios básicos de actuación y las funciones encomendadas a la Policía Nacional, otros aspectos esenciales, configuradores del estatuto profesional de sus miembros, como es su estructura, la promoción profesional, los derechos de representación colectiva, el Consejo de Policía o el régimen de incompatibilidades.

No obstante, en las cuestiones relativas al ingreso, formación, procesos selectivos, provisión de puestos de trabajo o régimen disciplinario en la Policía Nacional, entre otras, la Ley se desarrolla tanto en reglamentos como en otras leyes, como son, principal pero no exclusivamente, la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía nacional o la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, ya citada con anterioridad en este trabajo y objeto de desarrollo en las próximas líneas.

Por su parte, la citada LO 9/2015 constituye el pilar maestro en la legislación de la Policía Nacional, pues ha logrado *“reunir en un solo texto legal el régimen de personal de los funcionarios de carrera de la Policía Nacional, respetando los principios constitucionales que informan la tarea encomendada a los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, todo ello en consonancia con las novedades operadas en los últimos años en el ámbito normativo de la función pública, conforme a las especificidades de la función policial, y cuyo fin último es prestar a los ciudadanos un servicio eficaz y de calidad.”*

⁴⁸ LO 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, (Preámbulo I, 2º párrafo).

⁴⁹ LO 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, (Preámbulo I, 4º párrafo).

No obstante, en lo relativo al régimen disciplinario de los funcionarios de carrera de la Policía Nacional, materia central de este trabajo, tanto la LO 9/2015 como la LO 2/1986 se han remitido a lo establecido en la legislación correspondiente⁵⁰, es decir, a la vigente LO 4/2010, de 20 de mayo, de Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, objeto de estudio en los próximos apartados, regulando esta norma, de forma exclusiva, todo lo aspectos relativos al régimen disciplinario de la institución, en una búsqueda de ajustar dicho régimen a los principios básicos de actuación del cuerpo y a los deberes y obligaciones que impone el servicio público de protección de los derechos y libertades públicas, pero que permita al mismo tiempo dar respuesta a las exigencias de un cuerpo policial moderno⁵¹.

3.2. Justificación de la existencia de una relación de sujeción especial entre los agentes y el Cuerpo Nacional de Policía.

Como es sabido, uno de los elementos esenciales de la potestad sancionadora disciplinaria es el elemento subjetivo, es decir, el sujeto pasivo de la sanción disciplinaria, pues este ha de estar en una relación de sujeción especial con la administración que impone la sanción, de lo contrario estaríamos ante una sanción administrativa general y no disciplinaria.

Si bien es cierto que cualquier ciudadano medio, lego en Derecho, puede apreciar que la relación de sujeción respecto a la Policía Nacional de un agente no es la misma que la que pueda tener cualquier otro ciudadano, la existencia de una relación de sujeción especial entre los agentes de policía y el propio Cuerpo de Policía queda ampliamente justificada en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Respecto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los criterios justificadores de las relaciones de sujeción especial, establecidos por el propio Tribunal y expuestos con anterioridad en el presente trabajo, se ha de destacar que la situación de los agentes de la Policía Nacional respecto al propio cuerpo tiene perfecto encaje en tales criterios.

⁵⁰ LO 9/2015 (art. 11, 63), LO 2/1986 (Art. 6.9, Disposición transitoria 4ª).

⁵¹ LO 4/2010, de 20 de mayo, de Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía (Preámbulo, párrafo 7).

Concretamente, la situación de los agentes de la Policía Nacional encaja a la perfección con el criterio justificador de las relaciones de sujeción especial aportado por el Tribunal Constitucional en la STC 2/1987, pues los agentes de la Policía Nacional son ciudadanos integrados en una institución preexistente, la Policía Nacional, que proyecta su autoridad sobre aquellos que adquieren un “*status*” de sujeción a la misma, el estatus de Policía Nacional, no poseído por el resto de la ciudadanía. Así mismo, la institución policial goza de capacidad para determinar qué conductas, dentro de su esfera interna, serán calificadas como antijurídicas, con el fin de garantizar el propio orden interno, pudiendo desprenderse de este hecho que la misma goza de capacidad de autoordenación. Este mismo criterio emplea la STC 69/1989 para dar por hecho que un Policía Nacional se encuentra en una relación de sujeción especial respecto a la propia institución⁵². Podemos encontrar otra alusión al mismo criterio en la STC 188/2005 cuando establece que “*nos encontramos ante un tipo sancionador destinado a castigar a determinados sujetos, los integrados en los cuerpos y fuerzas de seguridad, que se encuentran en una relación de sujeción o de supremacía especial*”, mencionando la capacidad de autoordenación de la Administración policial⁵³.

En relación con el anterior criterio, de una forma más simple, podría establecerse la situación de los miembros de la Policía Nacional como de sujeción especial si tenemos en cuenta que de la reciente STC 187/2015 se desprende, en líneas generales, que los funcionarios de carrera se encuentran en una relación de sujeción especial, lo que implica que necesariamente los miembros de la Policía Nacional también se encontrarán en dicha situación, habida cuenta también son funcionarios de carrera, tal y como se desprende del apartado 1º del artículo 1 de la Ley Orgánica 9/2015 de Régimen de Personal de la Policía Nacional⁵⁴.

Pese a que la relación de sujeción especial de los agentes de la Policía Nacional encuentra su mejor justificación en los criterios constitucionales mencionados con

⁵² STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1.º, que alude a «una relación de sujeción especial tan característica y peculiar como la que se mantiene entre los funcionarios de policía y sus superiores jerárquicos».

⁵³ “*mediante la sanción de la reincidencia pretenda castigarse el plus de desvalor que para el mantenimiento del orden organizativo interno o de la disciplina tenga el reiterado incumplimiento de las reglas jurídicas establecidas para asegurar el normal funcionamiento doméstico de la Administración policial y, en definitiva, para la correcta prestación del servicio público que ésta tiene encomendado.*”.

⁵⁴ “1. Esta Ley Orgánica tiene por objeto establecer el régimen de personal de los funcionarios de carrera de la Policía Nacional”.

anterioridad, cabe destacar que dicha relación también encuentra justificación en virtud del resto de criterios aportados por la jurisprudencia constitucional.

Uno de los mencionados criterios es el que establece que estaremos ante una relación especial de sujeción “*cuando un ciudadano se encuentre integrado en una institución que proyecta su autoridad sobre aquellos que tienen un status distinto al del resto de ciudadanos*” (en este caso la Policía Nacional), fruto de la citada integración, “*gozando dicha institución de capacidad de autoordenación u organización de un servicio público*”, como es la seguridad ciudadana, “*siendo una de sus manifestaciones la imposición de sanciones disciplinarias para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos*”⁵⁵. Como puede apreciarse, la nota definitoria de este criterio es la prestación de un servicio público por parte de la institución que impone una sanción disciplinaria, cumpliéndose este criterio en caso de la Policía Nacional, institución que presta el servicio público de seguridad ciudadana, incardinado este en los “servicios de autoridad”.

Por último, cabe destacar el criterio para establecer la existencia de una relación de sujeción especial establecido por el TC a partir de la STC 132/2001, que establece que “*es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de especial sujeción*”, considerando que “*lo importante*” reside en que esta categoría “*no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos*”. Para ilustrar sobre esta cuestión, el TC establece en la misma sentencia supuestos en los que la Constitución admite tal modulación, lo que implica estar ante “*relaciones administrativas especiales*”⁵⁶. Entre estos supuestos cita la situación de un Policía Nacional, lo que *per se* ya sería suficiente para calificar tal situación como de sujeción especial, no obstante, cabe afirmar, a efectos de justificar tal relación en base al criterio ahora analizado, sin género de dudas, que la Ley que regula el régimen disciplinario de los miembros de la Policía Nacional, la LO 4/2010 de Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, establece ciertas modulaciones del principio de legalidad, más bien en su vertiente

⁵⁵ STC 42/1987, FJ 2.

⁵⁶ Lo cual ocurre, dice aquí Tribunal, con un preso (STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2.º) o con un Policía Nacional (STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1.º).

material, así como de otros principios vigentes en la potestad sancionadora general o el derecho penal, siendo objetivo de estudio en los próximos apartados la modulación de estos principios o garantías respecto al miembros de la Policía Nacional.

3.3.Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. Infracciones y sanciones contempladas.

3.3.1. Aspectos generales

A lo largo del presente texto se han ido dando pinceladas al respecto de esta Ley, pues la misma constituye el principal y más inmediato marco legislativo del régimen disciplinario de los agentes de la Policía Nacional, siendo preceptivo ahora, tras haber realizado un estudio de todos aquellos aspectos que permiten un mejor acercamiento al tema central de este trabajo, llevar a cabo un análisis en profundidad de esta.

La primera referencia a la que acudir si se precisa conocer el objeto de la presente norma se encuentra en su propio articulado, concretamente el artículo uno establece que será objeto de la misma *“regular el régimen disciplinario de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de acuerdo con los principios recogidos en la Constitución, en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el resto del ordenamiento jurídico.”*

Siendo el anterior el objeto principal de esta norma, cabe mencionar que el legislador pretendió dotar con la misma a la Policía Nacional de un instrumento jurídico acorde con la entidad de la materia en cuestión, pues, hasta la entrada en vigor de la presente norma, el régimen disciplinario de la Policía Nacional encontraba su regulación, por un lado, en la LO 2/1986, aunque esta solo regulaba los aspectos básicos y recogía, entre otras cuestiones, las infracciones muy graves en que podían incurrir los miembros de este Cuerpo, así como las sanciones aplicables y, por otro lado, en el Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, aprobado por el Real Decreto 884/1989, de 14 de julio, que recogía la regulación completa y detallada. Esta regulación anterior, derogada por la actual Ley Orgánica en lo relativo al régimen disciplinario⁵⁷, si bien

⁵⁷ LO 4/2010, Disposición Derogatoria Única. Derogación normativa: *“1. A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogados los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. 2. Quedan,*

ofrecía un marco normativo para el régimen disciplinario en la Policía Nacional, no estaba del todo adaptada a las circunstancias existentes más de veinte años después de su aprobación, siendo preceptiva la existencia de un cuerpo legal unificado que diera una respuesta adecuada a las nuevas circunstancias, dotado además de rango orgánico, en conformidad con lo ordenado por el artículo 104.2 de la Constitución Española⁵⁸, pues regula una buena parte, el régimen disciplinario, del núcleo básico del estatuto de los Policías Nacionales.⁵⁹ En otros términos, el hecho de que el régimen disciplinario de la Policía Nacional estuviera regulado, en su mayor parte, por un Reglamento, cuya habilitación legal era ciertamente laxa, no respondía a las exigencias de un Estado Social y Democrático de Derecho del siglo XXI, en el que no puede asumirse, por muy especial que sea la relación de sujeción especial existente, que el régimen disciplinario de uno de los principales cuerpos policiales del estado esté regulado en una disposición normativa de rango reglamentario⁶⁰.

Respecto al contenido de la Ley Orgánica, la misma se estructura en tres títulos subdivididos en capítulos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

El Título Preliminar recoge las disposiciones generales, incluyendo el objeto de la propia Ley, ya destacado anteriormente, el ámbito de aplicación, las personas responsables y la posible concurrencia de responsabilidades civiles y penales. Respecto al ámbito de aplicación, lo más destacable es que la norma será de aplicación a los funcionarios de la Policía Nacional que estén en servicio activo o en segunda actividad ocupando destino, teniendo carácter supletorio, en todo aquello no regulado en la presente Ley o en la LO 2/1986, el régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración

asimismo, derogados el Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, aprobado por el Real Decreto 884/1989, de 14 de julio, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo preceptuado en esta Ley Orgánica.”.

⁵⁸ “2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”.

⁵⁹ LO 4/2010, de 20 de mayo, de Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía (Preámbulo, párrafo 21).

⁶⁰ A la misma conclusión llega el preámbulo de la propia norma al expresar, con otros términos, que la Ley Orgánica busca “*dotar al Cuerpo Nacional de Policía de un régimen disciplinario plenamente adaptado a la realidad de nuestro tiempo, a través de una Ley Orgánica propia y exclusiva que permita conciliar las reivindicaciones de sus integrantes con las garantías derivadas de la misión encomendada por la Constitución y que, en suma, contribuya a mejorar y perfeccionar el régimen estatutario de una institución policial del siglo XXI, con reconocimiento de la singular importancia para tales fines, de sus solicitudes, reclamaciones y quejas que pueden aportar información susceptible de contribuir a la mejora del servicio público policial.*”.

del Estado, regulado en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. En relación con el ámbito de aplicación, cabe introducir una consideración hasta ahora no mencionada, siendo la misma el hecho de que la presente Ley será de aplicación a los Cuerpos de Policía Local en los términos de la LO 2/1986, tal y como establece la Disposición Final sexta⁶¹. En virtud de la citada disposición, solo serán de aplicación a los Cuerpos de Policía Local aquellas disposiciones de la LO 4/2010 que tengan rango orgánico, es decir, toda la Ley excepto lo establecido en *“los artículos 19 a 47, ambos inclusive, así como las disposiciones adicionales, las disposiciones transitorias, el apartado segundo de la disposición derogatoria única y las disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y séptima.”*⁶². Ello se traduce en que se aplicarán a los Cuerpos de Policía Local los siguientes aspectos de la LO 4/2010:

- El Título Preliminar.
- El Título I, referente a las infracciones, sanciones y potestad sancionadora.
- El Título II, referente los procedimientos disciplinarios, del cual sólo serán de aplicación los dos primeros artículos del Capítulo I, referentes a los principios inspiradores del procedimiento y a las reglas básicas procedimentales, y los tres últimos artículos del Capítulo V, referentes a la ejecutividad de las sanciones, suspensión e inejecución de la sanción y anotación cancelación.

La consecuencia directa de la aplicación del Régimen disciplinario de la Policía Nacional a las Policías Locales fue la necesidad de adaptación de la legislación autonómica en lo referente a los aspectos citados⁶³, pues al tener carácter de Ley Orgánica todo aquello que fuera contradictorio y estuviera contemplado en la legislación autonómica quedó derogado por la Disposición Derogatoria Única.

Continuando con análisis del Título preliminar de la presente norma, debe destacarse el artículo 3^a, relativo a la responsabilidad civil y penal, el cual establece que: *“El régimen disciplinario establecido en esta Ley Orgánica se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que puedan incurrir los funcionarios, la cual se hará*

⁶¹ LO 4/2010, Disposición Final Sexta. Aplicación a los Cuerpos de Policía Local: *“La presente Ley Orgánica se aplicará a los Cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”*

⁶² LO 4/2010, Disposición Final Quinta. Carácter de la Ley.

⁶³ Uno de los muchos ejemplos se encuentra en la reciente Ley 1/2018, de 22 de febrero, de la Policía Local de Madrid (Preámbulo IV, párrafo 3).

efectiva en la forma que determina la Ley.”. Si bien la redacción del presente artículo es escueta no lo son sus implicaciones, pues, junto al apartado 2º del artículo 18⁶⁴, la Disposición Final Segunda⁶⁵ y el artículo 11⁶⁶ de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, establece la preferencia del juez penal para enjuiciar hechos que pueden ser constitutivos tanto de ilícitos penales como de infracciones administrativas. De esta forma, cuando se incoe un procedimiento disciplinario, por unos hechos que también son constitutivos de delito, la resolución de este solo podrá tener lugar cuando sea firme la sentencia en el ámbito penal, vinculando al procedimiento disciplinario la declaración de hechos probados que contenga dicha sentencia. Esta preferencia por el juez penal ha sido reconocida tanto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁶⁷ como por la propia legislación en materia de potestad sancionadora de la Administración Pública, es el caso Ley 39/2015, en su artículo 77.4⁶⁸ o el RDLegis. 5/2015, en su artículo 94.3⁶⁹, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Respecto a la concurrencia de responsabilidad civil mencionada en el mismo artículo 3 de la presente Ley, así como en el artículo 12 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, cabe destacar que se está hablando de la responsabilidad patrimonial en la que pueden incurrir los miembros de la Policía Nacional por sus actos u omisiones cuando los mismos son causantes de un daño al ciudadano o a la propia Administración Pública. En estos casos será de aplicación lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, que regula la *“Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas”*.

⁶⁴ “2. La iniciación de un procedimiento penal contra funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía no impedirá la incoación de procedimientos disciplinarios por los mismos hechos. No obstante, su resolución definitiva sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme y la declaración de hechos probados que contenga vinculará a la Administración.”.

⁶⁵ “Los Jueces y Tribunales pondrán en conocimiento de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil cuantas resoluciones dicten que ponga fin a los procesos penales que afecten a los funcionarios sometidos a esta Ley.”.

⁶⁶ “El incumplimiento de los deberes expresados en los artículos anteriores será sancionado con arreglo a lo dispuesto en la normativa que regule el régimen disciplinario de los Policías Nacionales, con independencia de la responsabilidad civil o penal en que puedan incurrir, la cual se hará efectiva en la forma que determina el ordenamiento jurídico.”.

⁶⁷ En este sentido destaca la STS 77/1983, FJ 4, así como otras posteriores como la STC 2/2003 Y 177/1999.

⁶⁸ “4. En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.”.

⁶⁹ “3. Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración.”.

Continuando con el análisis la norma en cuestión, el Título I describe pormenorizadamente los tipos de infracciones en que pueden incurrir los agentes de la Policía Nacional, las sanciones aplicables a cada infracción y criterios de graduación de las mismas, siendo este objeto de análisis en el próximo epígrafe. El mismo título recoge también las reglas a aplicar para determinar competencia sancionadora y las normas relativas a la extinción de la responsabilidad disciplinaria. El Título II está dedicado a los procedimientos en este ámbito, destacándose que en el mismo se lleva a cabo un desarrollo de los principios inspiradores comunes a todos los procedimientos disciplinarios, estableciendo que serán de aplicación los principios esenciales constitucionales, tales como el de legalidad, el de imparcialidad, el de contradicción o el de defensa. También se pueden extraer de forma implícita del artículo 18 los principios de tipicidad, la preferencia del juez penal o el principio “non bis in ídem”, todos ellos objeto de examen en líneas posteriores. Así mismo, en el citado título también se regulan los dos tipos de procedimientos existentes, uno para faltas leves y otro para el resto de las infracciones, y la ejecución de las sanciones impuestas, inclusive su posible suspensión o inejecución.

En el análisis de las disposiciones adicionales destaca el estado de la primera, referente a la rehabilitación, pues se encuentra derogada por la Disposición derogatoria 1.c de la Ley Orgánica 9/2015 de Régimen de Personal de la Policía Nacional. Esta última Ley regula la rehabilitación en el cuerpo de Policía Nacional en su artículo 6, residiendo la principal diferencia en que actualmente la rehabilitación en el cuerpo se concederá si se cumplen los requisitos de acceso al cuerpo del artículo 26.1⁷⁰.

Mención aparte merece la disposición adicional segunda, pues es una concreción o clave de cierre para establecer la vigencia del principio de preferencia del juez penal en el régimen disciplinario de los miembros de la Policía Nacional.

Dejando aparte, bien por su irrelevancia para el tema central de este trabajo o bien porque serán mencionadas después, el resto de disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales, valoradas alguna de ellas con anterioridad, merece especial mención

⁷⁰ Anteriormente, en la LO 4/2010, la rehabilitación tras la “extinción de la relación de servicios como consecuencia de pérdida de la nacionalidad o jubilación por incapacidad permanente para el servicio” se llevaba a cabo conforme a lo establecido en el artículo 68 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Para el caso de rehabilitación de quien hubiera perdido la condición de funcionario por haber sido condenado a la pena principal o accesoria de inhabilitación nada ha cambiado con respecto a la regulación anterior.

la Disposición Final Tercera, referente al desarrollo reglamentario, la cual faculta al Gobierno para dictar cuantas resoluciones sean necesarias para el desarrollo de la Ley, facultad que a día de hoy no ha sido empleada y que ciertos sectores han exigido.

Por último, antes de dar pie al estudio de las infracciones y sanciones contempladas en esta Ley, cabe destacar la importancia que ha tenido para la misma, como contrapunto imprescindible, la entrada en vigor de la Ley Orgánica 9/2015 de Régimen de Personal de la Policía Nacional, *“ya que viene a establecer de forma clara y cierta cuáles son las conductas exigibles a los miembros del Cuerpo”*⁷¹.

3.3.2. Infracciones y sanciones contempladas en la Ley Orgánica 4/2010

El presente apartado estará dedicado principalmente al análisis de las diferentes infracciones y sanciones contempladas en la LO 4/2010, ubicadas en los capítulos I y II del Título I de la norma, sin perjuicio de la mención a la competencia sancionadora y extinción de la responsabilidad disciplinaria, ubicadas ambas también en el Título I.

No obstante, antes de comenzar dicho análisis es preciso hacer una parada en aquello que puede considerarse como deberes de los Policías Nacionales, los cuales sirven de marco de referencia tanto para la tipificación y graduación de infracciones como para la aplicación de las correspondientes sanciones, encontrando las principales referencias a los mismos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, al establecerse los principios básicos de actuación en el Capítulo II del Título I, así como las funciones en el Capítulo II del Título II, destacándose el artículo 53 de la presente norma, que regula las funciones de los Cuerpos de Policía Local, a quienes les es de aplicación la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo. Asimismo, la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, en su Título I, Capítulo III, establece el catálogo de deberes y Código de Conducta al que están sometidos los Policías Nacionales.

La presente Ley denomina las infracciones disciplinarias en que pudieran incurrir los Policía Nacionales como “faltas disciplinarias”, dividiendo las mismas en tres grupos a razón de su gravedad, existiendo así las “faltas muy graves”, las “faltas graves” y las

⁷¹ Proyecto de Ley núm. 121-000107/2011, de 26 de enero. Proyecto de Ley Orgánica de derechos y deberes de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, exposición de motivos prf. 13. Este proyecto de Ley se materializó en la citada LO 9/2015 de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

“faltas leves”. Esta triple división despliega sus efectos en múltiples ámbitos de la Ley: en las sanciones disciplinarias aplicables a cada tipo de infracción, en la competencia sancionadora, pues será diferente en función de la gravedad de la infracción, en la extinción de la responsabilidad disciplinaria e incluso en el procedimiento sancionador, existiendo un procedimiento diferenciado para las faltas leves y otro para las faltas graves y muy graves.

3.3.2.1.– Infracciones disciplinarias

El artículo 7 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, establece, de forma sucesiva, el catálogo de faltas en las que pueden incurrir los Policías Nacionales consideradas como muy graves, coincidiendo muchas de ellas con las infracciones que pueden cometer el resto de los funcionarios de la Administración Pública, como puede desprenderse del análisis comparativo con el artículo 95.2 del EBEP. Otras, en cambio, se corresponden con la especialidad sectorial que se regula. Serán considerados como faltas muy graves los siguientes supuestos de hecho:

- el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de las funciones (a). Una primera lectura de esta falta muy grave es suficiente para percibir la falta de concreción de esta, siendo este un problema que ya resolvió el TC en la STC 122/1983, interpretando que este deber de fidelidad tiene dos vertientes, una negativa y otra positiva⁷². En su interpretación negativa no implica una prohibición de defensa de otros ideales políticos distintos a los Constitucionales, como, por ejemplo, podría ser la defensa por parte de un Policía Nacional de ideales fascistas, siempre y cuando sus actos, que no sus ideas, como Policía Nacional, es decir, en ejercicio de su función pública, se adecuen a los principios y valores sobre los que la Constitución se asienta. La adecuación de sus actos en el ejercicio de su función pública a los principios y valores de la Constitución representa la interpretación positiva, en consecuencia, no se comete esta infracción cuando se vulnera un precepto constitucional concreto, pues esto ya implica otro tipo de infracciones⁷³, sino cuando de los actos de un Policía Nacional se deduzcan “unas conductas manifiestamente

⁷² GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

⁷³ Véase, por ejemplo, los apartados n) u o) del artículo 7 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo.

contrarias a lo que la Constitución es y representa, así como a los principios del sistema democrático de gobierno que instituye”⁷⁴;

- haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso relacionado con el servicio o que cause grave daño a la Administración o a las personas⁷⁵ (b). Esta infracción, en su contemplación en las distintas normas reguladoras del régimen disciplinario de la Policía Nacional, como se analizará posteriormente, ha sido objeto de ríos de tinta doctrinal y jurisprudencialmente, pues permite la dualidad de sanción penal y administrativa, lo que supone una aparente colisión con el principio “non bis in ídem”, colisión que se salva por la relación de sujeción especial existente entre los Policías Nacionales y la Administración policial.
- el abuso de atribuciones que cause grave daño a los ciudadanos, a los subordinados, a la Administración o a las entidades con personalidad jurídica⁷⁶ (c);

⁷⁴ S.T.S. de 25 de noviembre de 2002 (RJ 2002,10511).

⁷⁵ La Jurisprudencia que más destaca respecto a esta infracción la encontramos en la S.T.S de 7 junio de 2004 (RJ 2004/5789) *“de ningún modo el Estado puede admitir que aquella persona a quien encarga la persecución y descubrimiento de los delitos, se aproveche de estas funciones para cometerlos el mismo, apoderándose de los objetos intervenidos con ocasión de haberse descubierto un delito contra la propiedad. Este daño, muy grave, producido en el funcionamiento de los servicios policiales es por sí mismo suficiente para justificar que al policía Don Jesús Carlos se le sancione con la separación del servicio. Como decíamos en sentencia de 22 de diciembre de 2000 (RJ 2001, 351) , la sanción administrativa forzosamente ha de considerar que el culpable del hecho es un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, que tiene como deber principal la investigación y persecución de los delitos, y que el funcionario que procede a apoderarse de los objetos que se descubren en el ejercicio de estas funciones, no puede desempeñar las propias del Cuerpo Nacional de Policía, ni es razonable que la Administración confíe en él para atribuirle en el futuro el desempeño de dichas tareas, que exigen un singular probidad.”*. Importante relevancia tiene, asimismo, la sentencia 566/2016, de 31 de octubre, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª), al aplicarse la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sala de lo militar, de 19 de julio de 2012), la cual establece que los delitos contra personas jurídicas también son objeto de tipificación por esta infracción. También encontramos referencias ilustrativas a la misma, entre muchas otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª), de 21 febrero 2018 (JUR 2018\72423)(sanción a Inspector-Jefe de la Policía Nacional) *“la comisión de cualquier ilícito penal por un integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, afecta, de una forma u otra, a la imagen que se proyecta sobre los ciudadanos de la institución en la que prestan servicio -implicando, entre otras consecuencias, el “desprestigio” al que se refiere la resolución impugnada-, por eso, la Ley Orgánica 4/2010 precisa que sólo cuando el delito cometido esté relacionado con el servicio o causa grave daño a la Administración o a las personas, tiene su reflejo en el ámbito disciplinario”*; o en sentencia del T.S.J. de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª), 2045/2017 de 30 octubre (sanción a Policía Local por delito de tráfico de estupefacientes) *“2. La condición profesional del recurrente como agente de la autoridad, es bastante para entender que su condena penal por la comisión de un delito de tráfico de estupefacientes con la agravante de notoria importancia, repugna a la sociedad, a quien traiciona como garante de su libertad y seguridad, mereciendo por ello el reproche culpabilísimo como autor de una falta muy grave y la consiguiente sanción de separación del servicio.”*.

⁷⁶ Podemos encontrar el tratamiento de esta, entre otras cuestiones, en la sentencia del T.S.J. de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª), 602/2018 de 27 septiembre, *“En este caso, la inhabilitación especial es consecuencia de haber perturbado la libertad de un testigo, siendo conducta relacionada con el cargo de oficial de policía. Y la separación de servicio, consecuencia de haberlo hecho además, abusando de sus atribuciones como policía. Si es grave amenazar a un testigo en causa penal, más grave es que lo haga un miembro de un cuerpo de policía, empleando su cargo para ello.”*.

- la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a los ciudadanos que se encuentren bajo custodia policial⁷⁷ (d);
- la insubordinación individual o colectiva, respecto a las Autoridades o mandos de que dependan (e);
- el abandono de servicio, salvo que exista causa de fuerza mayor que impida comunicar a un superior dicho abandono⁷⁸ (f);
- la publicación o la utilización indebida de secretos oficiales, declarados así con arreglo a la legislación específica en la materia, es decir, con arreglo al artículo 2 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre⁷⁹ (g);
- la violación del secreto profesional cuando perjudique el desarrollo de la labor policial, a cualquier ciudadano o a las entidades con personalidad jurídica⁸⁰ (h);
- el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad (i);
- la participación en huelgas, en acciones sustitutivas de éstas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios (j);
- la falta de colaboración manifiesta con otros miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando resulte perjudicado gravemente el servicio o se deriven consecuencias graves para la seguridad ciudadana (k);

⁷⁷ Sentencia 133/2000, de 23 de febrero, del T.S.J. de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª) (JUR 2000\160482).

⁷⁸ En virtud con esta infracción o falta, destaca la sentencia del T.S.J. de la Comunidad Valenciana, 225/2018 de 9 mayo, relativa a la interpretación del “abandono de servicio” : “*la falta de abandono de servicio comporta una dejación total del puesto de trabajo encomendado al funcionario, por tiempo determinado, sin motivo que la justifique y ligada al propósito de apartarse de los deberes inherentes al mismo; equivalente a una ruptura de "facto" de la relación de servicios con la consiguiente desatención de los deberes propios del funcionario por la decisión sólo a el imputable*”.

⁷⁹ “*A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.*”

⁸⁰ Respecto a esta infracción el Tribunal Supremo se pronuncia en Sentencia núm. 1685/2018 de 28 noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4ª). En concreto, analiza la cuestión sobre la aplicación del artículo 7. b) o el artículo 8.v) en relación con las “*diversas acciones consistentes en que, al margen de su labor profesional, accedió (el Policía) a bases de datos policiales, y lo hizo bien a instancia de personas conocidas o por propia iniciativa y siempre sin dar cuenta ni a sus superiores policiales ni, en su caso, a la autoridad judicial.*”.

- embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas durante el servicio o realizarlo en estado de embriaguez o bajo los efectos manifiestos de los productos citados⁸¹ (l);
- la negativa injustificada para someterse a reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o de detección de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, legítimamente ordenadas, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio⁸² (m);
- toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (n);
- el acoso sexual y el acoso laboral, consistente este último en la realización reiterada, en el marco de una relación de servicio, de actos de acoso psicológico u hostilidad (ñ);
- la obstaculización grave al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales (o);
- las infracciones tipificadas como muy graves en la legislación sobre utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos (p).

A continuación, el artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, establece la siguiente categoría de infracciones o faltas en que pueden incurrir los Policías Nacionales, consideradas estas como graves, correspondiéndose con los siguientes supuestos de hecho:

- la grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos, en el ejercicio de sus funciones o cuando cause descrédito notorio a la Institución Policial⁸³ (a);

⁸¹ Destacan al respecto las sentencias número 363/2014 del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección3ª), referente a la sanción impuesta a un alumno de la academia del Centro de Formación del Cuerpo Nacional de Policía por dar positivo en un test toxicológico, y número 130/2016 del T.S.J. de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª), referente a la sanción impuesta en virtud del estado de embriaguez de un Policía Nacional durante el servicio.

⁸² Destacan las sentencias número 36/2017 del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª), referente a la incomparecencia de un Policía Nacional a un examen médico de forma injustificada y número 190/2015 del T.S.J. de Andalucía , Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4ª), por similar cuestión pero con diferentes matices, como lo es el estar de baja por enfermedad en el momento de la realización de las pruebas.

⁸³ Encontramos referencias a esta sanción en variedad de sentencias de Tribunales Superiores de Justicia, pudiendo destacar la sentencia 209/2015 del T.S.J. de la C. Valenciana (Sala de lo Contencioso

- la desobediencia a los superiores jerárquicos o los responsables del servicio con motivo de las órdenes o instrucciones legítimas dadas por aquéllos, salvo que constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico⁸⁴ (b);
- la omisión de la obligación de dar cuenta a la superioridad con la debida diligencia de todo asunto que por su entidad requiera su conocimiento o decisión urgente (c);
- la falta de presentación o puesta a disposición inmediata de la dependencia donde estuviera destinado, o en la más próxima, en los casos de declaración de los estados de excepción o sitio o, cuando así se disponga, en caso de alteración grave de la seguridad ciudadana; o, en los casos de declaración del estado de alarma, la no presentación cuando sean emplazados para ello, de acuerdo con lo dispuesto por la autoridad competente (d). Esta última oración fue introducida por la disposición final segunda, punto uno de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio;
- la tercera falta injustificada de asistencia al servicio en un período de tres meses cuando las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción firme por falta leve (e);
- no prestar servicio, alegando supuesta enfermedad (f);
- la falta de rendimiento reiterada que ocasione un perjuicio a los ciudadanos, a las entidades con personalidad jurídica o a la eficacia de los servicios (g);
- el abuso de atribuciones cuando no constituya infracción muy grave⁸⁵ (h);
- la emisión de informes sobre asuntos de servicio que, sin faltar abiertamente a la verdad, la desnaturalicen, valiéndose de términos ambiguos, confusos o tendenciosos,

Administrativo, Sección2ª) (relativa a un oficial desinhibido) o la sentencia 447/2014 del T.S.J. de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4ª) (relativa a desórdenes a las puertas de una discoteca).

⁸⁴ Junto con la anterior, suele ser una falta común que, en ocasiones, ha sido debatida en instancia superiores de la Justicia, como es el caso de la sentencia 113/2018 del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª) que establece que *“es preciso que se produzca una falta de obediencia a un superior jerárquico ante una orden o instrucción legítima dada por el mismo, y que tal orden no constituya una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico”*, añadiendo la sentencia que *“A la hora de interpretar que la orden o instrucción legítima dada por un superior jerárquico no constituya una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, hemos de ponerla en relación, en cada caso concreto, con las concretas obligaciones y deberes que a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía impone la normativa por la que los mismos se rigen”*. También destaca la sentencia 2014/2016 del T.S.J. de Andalucía, Granada, cuando establece que una *“fuerte resistencia”* al cumplimiento de una orden que incida en el buen funcionamiento del servicio es suficiente para la imposición de esta sanción.

⁸⁵ Al respecto podemos encontrar muchas referencias en primeras instancias, destacando la sentencia 330/2012, de 11 de julio, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Madrid (RJCA 2012/434) cuando aclara que *“aunque es (la infracción ahora tratada) una figura jurídica que puede encerrar gran cantidad de comportamientos, el abuso de atribuciones supone habitualmente un uso injusto o indebido de la autoridad o de una potestad o facultad y en particular cuando se utilizan las funciones que se le atribuyen para actuar de forma impropia a su contenido o para no cumplir las obligaciones o extralimitarse en su cumplimiento sobre inferiores o ciudadanos.”*

- o la alteren mediante inexactitudes, cuando se cause perjuicio a la Administración o a los ciudadanos, siempre que el hecho no constituya delito o falta muy grave⁸⁶ (i);
- la intervención en un procedimiento administrativo cuando concorra alguna de las causas legales de abstención, establecidas dichas causas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, RJSP (j);
 - no ir provisto en los actos de servicio del uniforme reglamentario, cuando su uso sea preceptivo, de los distintivos de la categoría o cargo, del arma reglamentaria o de los medios de protección o acción que se determinen, siempre que no medie autorización en contrario⁸⁷ (k);
 - exhibir armas sin causa justificada, así como utilizarlas en acto de servicio o fuera de él infringiendo las normas que regulan su empleo (l);
 - dar lugar al extravío, pérdida o sustracción por negligencia inexcusable de los distintivos de identificación o del arma reglamentaria (m);
 - asistir de uniforme a cualquier manifestación o reunión pública, salvo que se trate de actos de servicio, o actos oficiales en los que la asistencia de uniforme esté indicada o haya sido autorizada, como es frecuente en bodas (n);
 - causar, por negligencia inexcusable, daños graves en la conservación de los locales, del material o de los demás elementos relacionados con el servicio o dar lugar al extravío, la pérdida o la sustracción de éstos⁸⁸ (ñ);
 - impedir, limitar u obstaculizar a los subordinados el ejercicio de los derechos que tengan reconocidos, siempre que no constituya falta muy grave (o);

⁸⁶ Destaca una sentencia en relación a esta infracción, pues acota la misma, siendo esta la sentencia 137/2016, de 26 de febrero, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª), en la que se delibera si un testimonio, otorgado por un Policía Nacional, con terminología ambigua en una declaración testifical, en sede judicial, puede entenderse conducta tipificada en esta infracción, siendo negativa la conclusión.

⁸⁷ Pueden destacarse aquí dos sentencias que ayudan a definir con mayor exactitud el alcance de tal infracción. La primera es la 252/2016, de 29 de abril, del T.S.J. de las Islas Canarias, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª), relativa la ausencia de uniforme en una intervención de una Policía Nacional que, por sus cargo, no estaba obligada a portarlo. La segunda, más ilustrativa, es la 583/2013, de 10 de julio, del T.S.J. de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª), relativa al empleo del teléfono móvil personal como herramienta sustitutoria de los mecanismos de radio oficiales en laboras de servicio.

⁸⁸ En referencia a esta infracción, puede mencionarse la sentencia 692/2017, de 15 de diciembre, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª) que precisa el término “negligencia inexcusable” en relación a un Policía Nacional que, por negligencia leve, destrozó la junta de la culata de un vehículo propiedad de la Dirección General de la Policía: *“aquellos comportamientos en los que sea de observar una omisión absoluta del deber objetivo de cuidado, en definitiva, de una conducta seguida del olvido de las más elementales normas que dicta la prudencia, normas de prudencia que habrá que valorarlas en función de las circunstancias de lugar y tiempo para, en función de estos parámetros, poder determinar si estamos en presencia de aquella negligencia inexcusable.”*

- embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas fuera del servicio, cuando tales circunstancias tengan carácter habitual o afecten a la imagen del Cuerpo Nacional de Policía. Se entenderá que existe habitualidad cuando estuvieren acreditados tres o más episodios de embriaguez o consumo de las sustancias referidas en un período de un año⁸⁹ (p);
- la tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, excepto que esa tenencia se derive de actuaciones propias del servicio (q);
- solicitar y obtener cambios de destino mediando cualquier recompensa, ánimo de lucro o falseando las condiciones que los regulan (r);
- emplear, o autorizar la utilización para usos no relacionados con el servicio o con ocasión de éste, o sin que medie causa justificada, de medios o recursos inherentes a la función policial⁹⁰ (s);
- las infracciones a lo dispuesto en la legislación sobre utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, no constitutivas de falta muy grave (t);
- el incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no supongan mantenimiento de una situación de incompatibilidad (u);
- la violación del secreto profesional cuando no perjudique el desarrollo de la labor policial (he aquí la diferencia con la falta muy grave), a las entidades con personalidad jurídica o a cualquier ciudadano⁹¹ (v);

⁸⁹ En esta infracción destaca la dificultad de probar la “habitualidad”, pues en la regulación anterior, el Real Decreto 884/1989, de 14 de Julio, bastaba con haber consumido una sola vez. Así lo destacan las idénticas sentencias del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª), número 467/2016 de 22 julio y número 664/2016 de 23 diciembre: “*se exige, para que la conducta pueda subsumirse en la tipicidad disciplinaria ahora configurada, que la embriaguez o el consumo de estupefacientes o sustancias (drogas) tóxicas o psicotrópicas, fuera del servicio, tenga el carácter de habitual o afecte a la imagen del Cuerpo Nacional de Policía, habiendo precisado el propio tipo cómo debe integrarse el concepto jurídico indeterminado ‘habitual’ al indicar, concretamente, que ‘se entenderá que existe habitualidad cuando estuvieren acreditados tres o más episodios de embriaguez o consumo de las sustancias referidas en un período de un año’.*” Por otro lado, destaca la sentencia 287/2016, de 6 de mayo, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª), donde se fundamenta la aplicación de esta sanción por afectar la embriaguez a la imagen del Cuerpo Nacional de Policía, sin que exista habitualidad.

⁹⁰ Esta infracción ha sido precisada en la sentencia 1389/2013, de 8 de noviembre, del T.S.J. de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4ª), en la que se analiza si es acorde a derecho la imposición de esta sanción a un Policía Nacional que utilizó los datos de una declaración en una denuncia para contactar con la denunciante en redes sociales, sin que esta acción tuviera nada que ver con el servicio.

⁹¹ La S.T.S. 1685/2018, de 28 de noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4ª), ya mencionada con anterioridad, establece la diferenciación entre esta infracción y la calificada como muy grave respecto a un Policía Nacional que filtró información confidencial a terceras personas ajenas a la Policía Nacional.

- la falta de colaboración manifiesta con otros miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, siempre que no merezca la calificación de falta muy grave (w);
- la infracción de deberes u obligaciones legales inherentes al cargo o a la función policial, cuando se produzcan de forma grave y manifiesta⁹² (x);
- haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso, siempre que no constituya infracción muy grave, o por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida esté relacionada con el servicio⁹³ (y);
- la no prestación de auxilio con urgencia en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación, salvo que constituya delito (z);
- la infracción de las normas de prevención de riesgos laborales que pongan en grave riesgo la vida, salud, o integridad física, propia o de sus compañeros o subordinados (z) bis);
- la negativa reiterada a tramitar cualquier solicitud, reclamación o queja relacionada con el servicio, siempre que no constituya falta leve (z)ter);
- aquellas acciones u omisiones tipificadas como faltas muy graves que, de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 12, merezcan la calificación de graves, y sin que estas a su vez puedan ser calificadas como faltas leves (z)quater). Cabe destacar que este artículo también fue introducido por la disposición final segunda, apartado uno, de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio.

La última clasificación de infracciones en las que pueden incurrir los miembros de la Policía Nacional son las infracciones leves, tipificadas en el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, integrando las mismas los siguientes supuestos de hecho:

⁹² Al respecto puede destacarse la sentencia 938/2018, de 2 de noviembre, del T.S.J. de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª), donde se delibera sobre la imposición de esta sanción a una Policía Nacional que fue en busca de un particular, con que días atrás tuvo una discusión, con uniforme y vehículo policial. También destaca la sentencia 654/2018, 11 de octubre, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª), pues establece, siguiendo la línea del Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de enero de 2008 (RJ 2008, 3710) (casación 2111/2003), que establece la posibilidad de excepción al cumplimiento de estos mandatos cuando exista una causa de justificación, como es la grave enfermedad.

⁹³ La sentencia 287/2016, de 6 de mayo, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª) analiza cuándo puede considerarse que un delito o falta está relacionado con el servicio, trascendiendo de la vida privada, como sucede cuando un Policía Nacional ebrio, fuera de servicio, injuria a un portero de discoteca haciendo valer su condición de Policía Nacional. Debe destacarse asimismo, la, ya citada con anterioridad, sentencia 566/2016, de 31 de octubre, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª), pues matiza que podrán existir tantas faltas de este tipo como delitos o faltas cometa el infractor, es decir, que si un Policía Comete tres delitos, por la comisión de los mismos será sancionado con tres sanciones distintas, pues hay diversidad de hechos.

- el retraso o la negligencia en el cumplimiento de las funciones y órdenes recibidas⁹⁴ (a);
- la incorrección con los ciudadanos, o con otros miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, siempre que no merezcan una calificación más grave (b);
- la inasistencia al servicio que no constituya falta de mayor gravedad y el incumplimiento de la jornada de trabajo, así como las faltas repetidas de puntualidad, en los 30 días precedentes (c);
- el mal uso o el descuido en la conservación de los locales, del material o de los demás elementos de los servicios, así como el incumplimiento de las normas dadas en esta materia, cuando no constituya falta más grave (d);
- dar lugar al extravío, pérdida o sustracción por simple negligencia, de los distintivos de identificación, del arma reglamentaria u otros medios o recursos destinados a la función policial⁹⁵ (e);
- la exhibición de los distintivos de identificación sin causa justificada (f);
- prescindir del conducto reglamentario para formular cualquier solicitud, reclamación o queja relacionada con el servicio, así como no tramitar las mismas. Quedan exceptuadas del conducto reglamentario aquellas que se formulen por los representantes de las organizaciones sindicales en el ejercicio de la actividad sindical (g);
- el descuido en el aseo personal y el incumplimiento de las normas sobre la uniformidad, siempre que no constituya falta grave (h);

⁹⁴ La sentencia 760/2014, de 10 de septiembre, del T.S.J. de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) justifica la imposición de esta sanción a un Policía Nacional que cumplió una orden cuando le vino en gana y no cuando debía cumplirla. También destaca la sentencia 545/2015, de 9 de marzo, del T.S.J. de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), que justifica la imposición de esta sanción a un Policía Nacional que filtra información sobre un dispositivo policial sin previa comunicación ni consentimiento de sus superiores.

⁹⁵ Este tipo de infracción ha sido objeto de análisis en la sentencia 2689/2015, de 30 de noviembre, del T.S.J. de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), en la que se valoraba la aplicación de esta sanción a un Policía Nacional a quien le fueron sustraídos sus elementos identificativos de su vehículo personal. La sala establece una interesante definición de la diligencia debida por un Policía Nacional respecto de sus distintivos: *“Debemos partir de un concepto extensivo de la diligencia debida en la custodia de sus elementos de servicios, que rebasa el nivel de exigencia de cuidado común o general debido por cualquier ciudadano, hasta el punto de entender incluido en dicho deber la previsión de cualquier circunstancia de riesgo en abstracto que al materializarse comporte su pérdida, exigiéndole correlativamente la adopción previa de todas las medidas a su alcance tendentes a eliminarlo. Juegan en esta concepción de exigencia máxima del deber de custodia sobre sus credenciales, tanto la condición del agente como miembro al servicio de la seguridad pública y su especial relación de sujeción al Cuerpo con total dedicación profesional, como la importancia y trascendencia que se les concede a los elementos identificativos propios de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en atención a los posibles riesgos que para la seguridad pública puede comportar su manipulación o utilización fraudulenta.”*

- la ausencia injustificada de cualquier servicio, cuando no merezca calificación más grave (i);
- la omisión intencionada de saludo a un superior, que éste no lo devuelva o infringir de otro modo las normas que lo regulan (j);
- cualquier clase de juego que se lleve a cabo en las dependencias policiales, siempre que perjudique la prestación del servicio o menoscabe la imagen policial (k);
- ostentar insignias, condecoraciones u otros distintivos, sin estar autorizado para ello, siempre que no merezca una calificación más grave (l);

- haber sido condenado en virtud de sentencia firme por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida cause daño a la Administración o a los Administrados (m).

Es obligado realizar una parada en este apartado, pues el mismo tipifica un supuesto de hecho que en la actualidad no es posible, como es la comisión de una falta leve por haber sido condenado en sentencia firme por una falta dolosa, pues con la reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que entró en vigor el 1 de julio de 2015, desaparecieron las faltas, convirtiéndose unas en infracciones administrativas y otras de delitos leves. Llevado a la práctica, dicha reforma implica que lo que antes era considerado como una falta penal, en algunos casos ahora se considera delito leve y, por tanto, para un Policía Nacional, lo que antes se sancionaba como falta leve, del artículo 9.n) de la LO 4/2010, de 20 de mayo, ahora se sanciona como falta grave, del artículo 8.y) de la misma Ley, siendo, pues, el reproche jurídico, es decir, la sanción disciplinaria, mucho más grave tras la reforma del Código Penal. No es complicado llegar a la conclusión de que estamos ante un error legislativo, con graves consecuencias punitivas y un claro perjuicio para los principios de legalidad y proporcionalidad, pues ni la propia reforma del Código Penal ni la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, que introdujo modificaciones en materia disciplinaria, tuvieron en cuenta esta situación, aun siendo tan sencilla la solución como cambiar el término “falta” del artículo 9.n) por el de “delito leve”.

En la práctica, para paliar esta situación y en pro del principio de proporcionalidad, el órgano competente para imponer sanciones por la comisión de faltas graves⁹⁶, cuando valora la comisión de la infracción tipificada en el artículo 8, letra y), con base a la comisión por un Policía Nacional de un delito que puede ser leve, tipificado

⁹⁶ El Director General de la Policía y de la Guardia Civil. Artículo 13. c) de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo.

anteriormente como falta, lo hace aplicando el artículo 9, letra n), en virtud del cual, en función de los criterios de graduación del artículo 12 para calificar las sanciones, una falta grave puede ser calificada como leve. De esta forma, la comisión de un delito leve por parte un Policía Nacional será sancionada como falta leve y no como falta grave, aunque esta solución debiera provenir de la propia norma, como indica el principio de legalidad, y no de la interpretación del órgano sancionador.

- aquellas acciones u omisiones tipificadas como faltas graves que, de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 12, merezcan la calificación de leves (n). Este apartado fue introducido por la Disposición Final segunda, apartado dos, de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio.

Por último, respecto a las infracciones contempladas en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, ha de destacarse lo dispuesto en el artículo 5 de la presente Ley, el cual establece la extensión de la responsabilidad disciplinaria a terceras personas. Por un lado, establece que incurrirán en la misma infracción que el autor aquellos que induzcan a la comisión de esta, configurándose este tipo de inducción exactamente igual que la inducción regulada en el artículo 28.2.b) del Código Penal y debiendo, por tanto, cumplir la inducción los mismos requisitos, elaborados por la doctrina y jurisprudencia, para ser tipificada como infracción⁹⁷. Por otro lado, el artículo ahora estudiado establece que incurrirán en una falta de grado inferior aquellos que encubrieran la comisión de una falta muy grave o grave, así como los superiores que la toleren, entendiéndose por encubrimiento el hecho no comunicar la comisión de dicha infracción al superior jerárquico competente.

3.3.2.2.- Sanciones disciplinarias

La Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, establece en su artículo 10, en virtud del principio de tipicidad y taxatividad recogido de forma expresa en el artículo 25.1 C.E., el catálogo de sanciones correspondientes a la comisión de las distintas infracciones detalladas con anterioridad.

⁹⁷ Ser concreta y estar orientada a un hecho delictivo, ser, eficaz, determinante y dolosa.

Las sanciones pueden dividirse en función de la gravedad de la infracción cometida, siendo las posibles sanciones correspondientes a la comisión de una falta muy grave las siguientes:

- La separación del servicio. Es sin duda la más grave de las sanciones posibles, pues implica la ruptura definitiva de la relación funcionarial, es por ello por lo que su aplicación procede cuando ninguna otra sanción sea suficiente en función de una serie de circunstancias, matizadas en el artículo 12 de la presente Ley, siempre acordes al principio de proporcionalidad⁹⁸, lo cual implica el equilibrio entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.
- La suspensión de funciones desde tres meses y un día hasta un máximo de seis años. La diferencia de este tipo de sanción con la separación del servicio es, básicamente, de carácter temporal, pues la separación del servicio es perpetua y la suspensión de funciones se extenderá el tiempo fijado por la resolución sancionadora, que siempre será limitado. Durante este tiempo, los Policías Nacionales perderán todos sus derechos funcionariales, tales como empleo, sueldo y demás derechos inherentes a la condición de funcionario público, volviendo a restituirse los mismos una vez se cumpla el plazo de la suspensión, siempre y cuando el Policía Nacional sancionado solicite el reingreso en el cuerpo⁹⁹. De nuevo, tanto la aplicación de esta sanción como su duración se justificará con base en los criterios de graduación establecidos en el artículo 12.
- El traslado forzoso. Supone el cese de las funciones de servicio en el lugar donde estuviera destinado el Policía Nacional sancionado, para llevar a cabo las mismas en otro lugar, con imposibilidad de obtener un nuevo destino durante el tiempo que dure la sanción, que será de uno a tres años, a contar desde la efectuación de traslado.

⁹⁸ Existen varias sentencias del Tribunal Supremo relacionadas con este tipo de sanción, a menudo todas ellas valorando la aplicación del principio de proporcionalidad, entre las que se pueden destacar la reciente sentencia 301/2019, de 7 de marzo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, donde se hace un repaso de toda la jurisprudencia del Tribunal Supremo que aborda esta cuestión (destacando de forma importante la STS 7017/2004, de 27 de febrero, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª) para valorar la aplicación de la sanción de separación de servicio a un Policía Nacional condenado por tráfico de drogas.

⁹⁹ Existen numerosas sentencias que justifican la aplicación de esta sanción en relación con el principio de proporcionalidad, destacando por su riqueza argumentativa la sentencia 1507/2017, de 27 de julio, del TSD de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en la que se valora si es proporcional la aplicación de esta sanción a un Policía Nacional condenado por agresión habiendo hecho visible, previamente, su condición de servidor público.

La sanción correspondiente a la comisión de una falta grave será la separación del servicio desde cinco días a tres meses¹⁰⁰, siendo la sanción correspondiente a la comisión de una infracción leve la separación del servicio de uno a cuatro días, sin que esta última sanción implique la pérdida de antigüedad ni la inmovilización de escalafón, a diferencia de las anteriores suspensiones¹⁰¹. En lugar de la suspensión, que será la sanción más grave por una falta leve, puede llevarse a cabo un apercibimiento al Policía Nacional infractor, consistente este en amonestar al Policía advirtiéndole de las consecuencias que pueden tener lugar si su actitud persiste.

3.3.2.3.- Criterios de graduación de sanciones y competencia sancionadora

A lo largo del presente trabajo se ha afirmado en reiteradas ocasiones que el régimen disciplinario de los miembros de la Policía Nacional está sujeto a los mismos principios y garantías que la potestad sancionadora general y el derecho penal, con la particularidad de la relajación relativa de algunos de ellos. Respecto al principio de proporcionalidad, no puede decirse que exista una relajación evidente amparada en la relación de sujeción especial que une a un Policía Nacional con el cuerpo, pues el mismo es de plena aplicación en la graduación de infracción, estando así establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, el cual fija los criterios que habrán de servir al órgano sancionador competente para graduar la gravedad de la falta cometida por el Policía Nacional infractor, siendo estos criterios los siguientes:

- La intencionalidad (a). Nuestra jurisprudencia se ha referido a la intencionalidad en la práctica totalidad de sentencias donde se ha valorado si la administración ha aplicado correctamente o no este criterio en el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria, pudiendo destacarse de entre todas ellas la STS de 23 de marzo de 1998, FJ. 10 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) (RJ 1998\3023), que define la intencionalidad como la “voluntad consciente” de

¹⁰⁰ Encontramos un ejemplo, entre muchos otros, de aplicación de este tipo de sanción en la sentencia 113/2018, de 19 de febrero, del TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), donde se aplica la misma a un Policía Nacional por desobedecer órdenes de superiores jerárquicos.

¹⁰¹ Una referencia, entre muchas otras, a este tipo de sanción la encontramos en la sentencia 388/2017, de 22 de junio, del TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), donde se analiza si es correcta o no la imposición de esta sanción a un Policía Nacional que, para responder a una breve llamada personal, abandonó su puesto de guardia en el Congreso de los Diputados.

actuar. Serán las circunstancias concurrentes a la acción infractora las que deban tomarse como base para la valoración de la intencionalidad¹⁰².

- La reincidencia (b). Este criterio podrá ser empleado como agravante por el órgano sancionador cuando el Policía infractor *“ya hubiera sido anteriormente sancionado en resolución firme por otra falta de mayor gravedad o por dos de gravedad igual o inferior y que no hayan sido canceladas.”*, no teniéndose en cuenta los antecedentes disciplinarios cancelados o que debieran cancelarse. La ausencia de reincidencia podrá valorarse de forma positiva en pro del historial profesional del Policía Nacional infractor.
- El historial profesional (c), el cual no podrá servir para compensar el desvalor de la acción¹⁰³ infractora sino más bien para disminuir la responsabilidad del infractor, es decir, solo podrá valorarse como circunstancia atenuante.
- La incidencia sobre la seguridad ciudadana (d), criterio de graduación cuya inexistencia puede valorarse para determinar la menor gravedad de la infracción cometida o viceversa¹⁰⁴.
- La perturbación en el normal funcionamiento de la Administración o de los servicios que le estén encomendados¹⁰⁵ (e).
- El grado de afectación a los principios de disciplina, jerarquía y subordinación (f).

¹⁰² Podemos encontrar múltiples ejemplos de empleo de este criterio de graduación confirmados por nuestro tribunales, véase la sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de abril de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª) (JUR 2014\124510) *“a) ‘la intencionalidad’ , ‘ya que nada impidió al inculcado adecuar su conducta a la norma, habiendo realizado la conducta delictiva de forma libre, voluntaria, continuada en el tiempo y movido por el ánimo de lucro ’”* o la sentencia 274/2016, de 4 de mayo, de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª) *“concurren la intencionalidad, al haber realizado los hechos libre y voluntariamente durante un período que supera los cuatro años siendo plenamente consciente de la vulneración de la normativa sobre incompatibilidades;”*.

¹⁰³ Son muchas las sentencias que establecen esta matización, entre las que puede mencionarse la sentencia 218/2016, de 20 de abril, de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª) *“sin que el historial profesional (párrafo c) de ambos funcionarios, pueda ser tenido en cuenta para compensar el desvalor de sus acciones”*

¹⁰⁴ Como es el caso de la sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de abril de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª) (JUR 2014\124510), en la que se tiene en cuenta la incidencia sobre la seguridad ciudadana para valorar la gravedad de la infracción *“ ‘En general, su trascendencia para la seguridad ciudadana’ , ‘puesto que el inculcado, valiéndose de su condición, usó datos privados de particulares en su propio beneficio, visto que adquirió varios de los vehículos consultados tras las subastas públicas, vendiéndolos posteriormente’ ”*.

¹⁰⁵ Encontramos la valoración de la aplicación de este criterio, de nuevo, en múltiples sentencias, pudiendo destacarse las citadas anteriormente emitidas por la Audiencia Nacional, en concreto la sentencia 274/2016, de 4 de mayo, *“la perturbación en el normal funcionamiento de la Administración y de los servicios policiales al haber desempeñado una actividad privada plenamente relacionada con la actividad policial”* y la sentencia de 9 de abril 2014 (JUR 2014/124510) *“b) ‘la perturbación que produjo en el normal funcionamiento de la Administración y de los servicios policiales’ , ‘al atribuir a un funcionario de Policía, cuya condición ha trascendido y se ha puesto públicamente de manifiesto, hechos que tiene como misión prevenir e investigar’ ”*.

- En el caso del artículo 7.b) y 8.y) se valorará específicamente la cuantía o entidad de la pena impuesta en virtud de sentencia firme, así como la relación de la conducta delictiva con las funciones policiales (g). A mayor pena en sede penal, mayor sanción en sede administrativa y viceversa, teniéndose en cuenta, además, la relación de la acción delictiva con las funciones policiales¹⁰⁶.

Respecto a la competencia sancionadora, La Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, establece, en su artículo 13, qué órganos serán los competentes para imponer sanciones a los miembros de la Policía Nacional, haciendo una división en función del tipo de sanción a imponer. De esta forma, cuando se trate de una sanción de separación de servicio por falta muy grave, el órgano competente será el Ministerio del Interior; cuando se trate de una sanción de suspensión de funciones por falta muy grave será competente el Secretario de Estado de Seguridad; para la misma sanción por falta grave será competente el Director General de la Policía y de la Guardia Civil; respecto a las sanciones por faltas leves, serán competentes los Delegados de Gobierno de las Comunidades Autónomas donde haya tenido lugar la falta, los jefes de órganos administrativos centrales hasta subdirector general, los jefes superiores de policía, los jefes de las comisarías provinciales y locales y los jefes las unidades de la Policía Nacional adscritas a las Comunidades Autónomas (como es el caso de la Policía de la Generalitat Valenciana). El mismo artículo, en su apartado “e)” establece que los órganos competentes para imponer determinadas sanciones lo serán para imponer otras de naturaleza inferior.

3.4. Los principios del ejercicio de la potestad disciplinaria, aplicación al régimen disciplinario de la Policía Nacional

En el análisis de las relaciones de sujeción especial de los funcionarios con la Administración se han planteado dos cuestiones esenciales, versando la primera sobre los supuestos que se integran en dichas relaciones y la segunda sobre la relajación de los principios rectores en la potestad sancionadora general en la potestad sancionadora

¹⁰⁶ Este criterio ha sido empleado en la práctica totalidad de sanciones impuestas por haber sido condenado por delito doloso, siendo valorada la correcta aplicación del mismo en todas las sentencias citadas con anterioridad en relación con este tipo de infracción, entre las que cabe citar la S.T.S de 7 junio de 2004 (RJ 2004/5789), la sentencia 566/2016, de 31 de octubre, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) o la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 21 febrero 2018.

disciplinaria. A la primera cuestión se ha dado respuesta estableciendo cuáles son los criterios empleados por el Tribunal Constitucional y cómo estos sirven para justificar la calificación de “relación de sujeción especial” la existente entre un Policía Nacional y la Administración Pública. Respecto a la segunda cuestión, la misma será objeto de estudio en el presente apartado, analizando cómo afecta dicha relajación a cada uno de los principios de la potestad sancionadora general y cómo se manifiesta la misma en el régimen disciplinario de la Policía Nacional.

Como se ha analizado con anterioridad, el origen de esta cuestión reside en la finalidad del Derecho disciplinario, que puede resumirse en la autoprotección para el correcto funcionamiento del servicio, salvaguardando el prestigio y dignidad de la Administración, finalidad distinta a la perseguida por el Derecho penal o el Derecho sancionador general, siendo esta distinta finalidad la razón por la cual los principios que rigen en el Derecho penal y sancionador general se han visto modulados en la potestad sancionadora disciplinaria. En palabras de CASTILLO BLANCO e ILDEFONSO HUERTAS¹⁰⁷, por un lado, es fundamental reforzar las garantías y vigencia de principios en la tramitación de los expedientes disciplinarios, pero por otro lado, es necesario flexibilizar, relajar y restar fuerza a los principios que rigen el Derecho penal en su aplicación a la potestad disciplinaria, pues su estricta observancia podría tornar ineficaz el ejercicio de tal potestad, habida cuenta de que esta requiere una respuesta rápida por parte de la Administración si se pretende que sea eficaz.

No obstante lo anterior, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁰⁸, si bien ha reconocido el diferente campo de acción de la potestad disciplinaria, ha aclarado en repetidas ocasiones que esta diferencia nunca podrá ser motivo para una absoluta o excesiva relativización o modulación de los derechos fundamentales y principios vigentes en la el Derecho penal, en especial los principios de reserva de Ley (vertiente formal del principio de legalidad del art. 25.1 C.E.) y tipicidad o taxatividad, tal y como establece la STS 61/1990 *“siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación -nunca supresión- a los casos e hipótesis de*

¹⁰⁷ MARINA JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los...*, cit.

¹⁰⁸ STC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 6, STC 234/1991, de 10 diciembre, FJ.2, entre otras.

relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción.”. Se hace necesario, por tanto, llevar a cabo un traslado de estos derechos y principios con matizaciones a la potestad disciplinaria, es decir, la cuestión no es si rigen los mismos, que no cabe duda, sino más bien cómo rigen y con qué intensidad, siendo este el objeto de las próximas líneas, donde se analizará la incidencia sobre el régimen disciplinario de la Policía Nacional de los tres principios más polémicos en la doctrina y jurisprudencia, siendo estos el principio de reserva de Ley, el principio de tipicidad o taxatividad y el principio “non bis in ídem”.

3.4.1. Principio de reserva de Ley

Antes de entrar de lleno en el análisis de este principio, es necesario llevar a cabo una recapitulación de la interpretación de este por nuestro Tribunal Constitucional. El mismo, en Sentencia 42/1987 de 7 de abril, Sala Segunda, establece la doble garantía intrínseca en el artículo 25.1 CE, que recoge la sujeción del derecho Penal y del derecho sancionador administrativo al principio de Legalidad. Por un lado, establece que la garantía o vertiente formal del principio de Legalidad reside en el Principio de reserva de Ley en materia sancionadora, el cual supone que la tipificación de infracciones, tanto penales como administrativas, y la regulación de sanciones habrá de hacerse en una norma con rango de Ley. Por otro lado, respecto a la garantía o vertiente material, establece la vigencia del principio de Tipicidad, derivado del principio de seguridad jurídica, implicando este “*la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.* En definitiva, tanto los ilícitos penales como administrativos, así como sus correspondientes sanciones, han de estar plenamente recogidos en la norma (Principio de Tipicidad en materia sancionadora), de tal manera que el ciudadano de a pie pueda ser capaz de conocer con exactitud aquello que no puede hacer y las consecuencias de hacerlo, (garantía del Principio de Seguridad Jurídica). Pero no solo basta la presencia en la norma, es preciso que esta norma provenga, además, del Poder Legislativo, es decir, que tenga rango de Ley (principio de Reserva de Ley), garantizándose así la separación de poderes imperante en todo Estado Social y Democrático de Derecho, con el fin último de evitar los abusos que históricamente han llevado a cabo los regímenes en los que todo el poder del Estado estaba concentrado en un solo grupo o persona.

Entrando más de lleno en el análisis del principio de Reserva de Ley en materia sancionadora, hay que destacar que el Tribunal Constitucional, en la misma STC 42/1987, de 7 de abril, estableció que el nivel de exigencia de este principio era inferior en la potestad sancionadora administrativa frente al Derecho Penal, amparándose en distintos argumentos como el modelo constitucional de distribución de las potestades públicas o en el carácter ciertamente insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas áreas. Esta exigencia inferior implica que, en el ámbito administrativo sancionador, el principio de Reserva de Ley no excluye la posibilidad de que la norma con dicho rango, que regule las infracciones y sanciones, contenga remisiones a normas de rango reglamentario, en las que se desarrollen de forma más precisa los distintos tipos de infracciones y se gradúen las sanciones. Es lo que se conoce por la doctrina como técnica de “cobertura legal”. No obstante, si esta remisión no tuviera límites quedaría absolutamente desvirtuado el principio de legalidad, pues mediante un Reglamento el Poder Ejecutivo podría copar todo el Poder Legislativo. Esta cuestión fue resuelta por la Jurisprudencia del TC¹⁰⁹, estableciéndose que, en materia sancionadora, una norma con rango de Ley puede habilitar a un Reglamento para su desarrollo, pero que dicha norma deberá tener un contenido mínimo, consistente este en los elementos esenciales de la conducta antijurídica, la naturaleza y los límites de las sanciones a imponer, debiendo realizar un pronunciamiento contundente sobre la necesidad, criterios y límites con los que habilita la regulación reglamentaria¹¹⁰.

En base a lo anterior, la propia doctrina del TC (plasmada en las SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, 60/2000, de 2 de marzo o 26/20002, de 11 de febrero) establece que la Ley no servirá como suficiente cobertura legal del Reglamento en los siguientes casos.

- En aquellos casos en que la Ley estableciera una remisión en blanco al Reglamento, es decir, una patente de corso para que la Administración pueda establecer infracciones y sanciones a su antojo, el equivalente a establecer por

¹⁰⁹ En este sentido destaca la STC 3/1988, de 21 de mayo, “*El mandato del art. 25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que solo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 C.E., pues, prohíbe la remisión al reglamento que «haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (STC 83/1984, de 24 Jul.), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.*”

¹¹⁰ MARINA JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los...*, cit.

norma con rango de Ley que la Administración, por vía reglamentaria, pudiera regular todo lo relativo al régimen sancionador.

- Tampoco serán válidas aquellas remisiones que, no siendo en blanco, sean ambiguas o genéricas, con una dosis de indeterminación tal que permita al Reglamento cualquier disposición en materia sancionadora.

Asimismo, hay que destacar, aunque parezca obvio, que jamás una norma con rango reglamentario podrá ser independiente, es decir, regular cuestiones relativas a la potestad sancionadora sin previa sin que exista norma de cobertura alguna. Esta misma máxima también será exigible cuando la Ley que servía de cobertura al reglamento ha sido declarada nula¹¹¹

En definitiva, siguiendo a M.J. GALLARDO¹¹², la colaboración reglamentaria no puede pasar de ser eso, de simple colaboración, absteniéndose, en consecuencia, de regular lo que le está materialmente vedado y limitarse a introducir las especificaciones que faciliten la identificación de la conducta que se califica en La Ley como infracción administrativa, así como la sanción que a ella corresponda, pero llegar a crear nuevas infracciones, alterar su naturaleza ni extender el perímetro del ilícito administrativo.

Esta doctrina ha sido recogida por la actual legislación, manifestándose en la misma línea el artículo 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre¹¹³.

Cuestión distinta es la vigencia del principio de Reserva de Ley en materia sancionadora respecto de aquellas situaciones donde existen relaciones de sujeción especial. Respecto a esta cuestión, la Jurisprudencia del TC ha sido zigzagueante, al igual que la del Tribunal Supremo.

Siguiendo el análisis del profesor Tardío Pato¹¹⁴, en un primer momento, en la STC 219/1989, de 21 de diciembre, se consideró que cuando concurrieran relaciones de sujeción especial una norma con rango de Ley podría hacer remisiones en blanco, carentes

¹¹¹ Situación idéntica se enjuició en la STC 195/2005, de 18 julio. FJ 4 y 5.

¹¹² GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

¹¹³ “3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.”

¹¹⁴ TARDÍO PATO, J.A.: *La problemática actual de la potestad disciplinaria sobre...*, cit.

de cualquier contenido sancionador, al reglamento¹¹⁵. Posteriormente, la STC 61/1990, de 29 de marzo, citada anteriormente, tras establecer que son de plena aplicación los principios y garantías del Derecho Penal a la potestad sancionadora disciplinaria, aborda esta cuestión sin que quede del todo claro si establece la ausencia de excepción en las exigencias del principio de Reserva de Ley en casos donde concurren relaciones de sujeción especial o si, cuando concurren estas, lo único que no tiene cabida es la regulación reglamentaria sin habilitación legal.

El Tribunal Supremo no ha estado exento de abordar esta cuestión, siendo su Jurisprudencia igualmente zigzagueante e imprecisa. Por lado, existen sentencias¹¹⁶ donde se establece que, cuando concurren relaciones de sujeción especial, será preciso que exista una cobertura legal del Reglamento, pero dicha cobertura o remisión podrá ser en blanco, pues *“la relativización del principio de reserva de Ley puede ser mayor en los casos de máxima intensidad de la relación de sujeción especial”*. Más adelante, el mismo Tribunal, en STS de 15 de enero de 2009, establece que solo será acorde al principio de Reserva de Ley en materia sancionadora un Reglamento cuyo contenido haya sido habilitado por una norma con rango de Ley, la cual haya definido previamente los aspectos esenciales de las infracciones y sanciones contenidas.

Por otro lado, el apartado 3º del artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, establece que serán de aplicación los principios de la potestad sancionadora general a las relaciones de sujeción especial, por lo que puede interpretarse que a las mismas les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 27.3 referente a la reserva de Ley.

En definitiva, no puede determinarse con claridad cuáles son las atenuaciones del principio de reserva legal en materia sancionadora cuando concurren relaciones de sujeción especial, sin que quepa duda de que serán contrarias a tal principio las remisiones de la Ley al reglamento en blanco o genéricas, donde se otorgue carta blanca a la Administración para regular infracciones y sanciones. Sin embargo, nada obsta a que, en función de la intensidad de la relación de sujeción especial que une al ciudadano con la Administración, nuestros tribunales puedan hacer diversas interpretaciones.

¹¹⁵ *“Esta norma legal contiene una simple remisión a la autoridad colegial o corporativa, vacía de todo contenido sancionador material propio. Ahora bien, si tal tipo de remisión resulta manifiestamente contrario a las exigencias del art. 25.1 de la Constitución, cuando se trata de las relaciones de sujeción general (SSTC 42/1987 y 29/1989 mencionadas), no puede decirse lo mismo por referencia a las relaciones de sujeción especial (SSTC 2/1987, de 21 Ene., y 69/1989, de 20 Abr.)”*.

¹¹⁶ SSTs de 21 de junio de 2000, de 3 de julio de 2000, de 22 de julio de 2000 o de 16 de marzo de 2001.

En relación con el régimen disciplinario de la Policía Nacional, el artículo 17 de la misma Ley subordina el procedimiento disciplinario de los Policías Nacionales al principio de Legalidad, entre otros. Aparte de este artículo, en la propia exposición de motivos encontramos referencias a la necesidad de regular el régimen disciplinario mediante una norma con rango de Ley. No obstante, la Disposición Final Tercera faculta al gobierno para dictar cuantas disposiciones de desarrollo crea necesarias, sin que esta habilitación haya sido ejercida hasta el momento y sin que la misma, a juicio de quien escribe, constituya una vulneración del principio de Reserva de Ley en materia sancionadora, pues la Ley regula plenamente las infracciones y sanciones posibles, determinando así mismo la graduación de unas y otras. No obstante, esta fidelidad al principio de Reserva de Ley es más bien novedosa, pues en la anterior regulación del régimen disciplinario de la Policía Nacional, recogida en el, ya derogado, artículo 27 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, se habilitaba la regulación de las infracciones graves y leves mediante vía reglamentaria, debiendo respetarse los criterios de graduación del artículo 27.4. En virtud de dicha habilitación, el Real Decreto 884/1989, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, recogía las faltas graves y leves y sus correspondientes sanciones. Frente a esta habilitación de la norma con rango de Ley al reglamento, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, mediante auto de 1 de octubre de 2002, planteó cuestión de ilegalidad, con nº 9/02, al Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo, en la sentencia que sentó doctrina de 26 de abril de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) (RJ 2004\2783), desestimó la misma al entender que el artículo 27, en concreto el apartado 22, era conforme al principio de reserva de Ley pues, considera el tribunal, la habilitación que hacía el artículo 27.4 de la LO 2/1986, de 13 de marzo, era más que suficiente para cumplir con las exigencias de tal principio, habida cuenta de que se estaba ante una relación de sujeción especial, haciendo entender con esta última afirmación que las exigencias del principio de reserva de Ley, en estas situaciones, se relajaban, pero sin matizar cómo.

El hecho de que el legislador haya decidido integrar todo el conjunto de faltas y sanciones, así como su criterio de graduación, en la misma Ley Orgánica puede interpretarse, a juicio de quien escribe, como un deseo de cumplir con las exigencias del principio de Reserva de Ley de la forma más fielmente posible, con el objeto, tal vez, de evitar la problemática interpretativa respecto a cómo se relajan las exigencias de este

principio en las relajaciones de sujeción especial, habida cuenta de la zigzagueante doctrina y Jurisprudencia. Basta con leer la exposición de motivos para entender el anterior razonamiento, no obstante, a misma conclusión también se puede llegar pensando que, de lo contrario, el legislador hubiera habilitado, de nuevo, a una norma reglamentaria para regular las faltas graves y leves y sus correspondientes sanciones. Este hecho, con poco género de dudas, pone de manifiesto la actual tendencia a entender prácticamente inexistentes las diferencias entre una relación de sujeción general y otra de sujeción especial, en lo que a vigencia de principios sancionadores se refiere¹¹⁷.

3.4.2. Principio de tipicidad-taxatividad

Para ahondar en el estudio del principio de tipicidad es preciso volver a la dualidad del principio de Legalidad, recogido en el artículo 25.1 CE, que establece la STC 42/1987, de 7 de abril, pues, una vez analizada la vertiente formal de este, materializada en el principio de Reserva de Ley en materia sancionadora, y su aplicación en las relaciones de sujeción especial, es hora de analizar su vertiente material, el principio de Tipicidad, cuya máxima reside en la expresión “*nulla poena sine lege*”, es decir, ninguna pena o sanción sin Ley, lo que viene a implicar, en pocas palabras y citando la propia sentencia, la “*imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.*”.

La propia Ley 40/2015, de 1 de octubre, en sus artículos 27.1. y 27.2¹¹⁸., reconoce la vigencia del principio de tipicidad en la potestad sancionadora, lo cual es extensible a la potestad disciplinaria, en virtud del ya citado artículo 25.3.

Ríos de tinta han corrido hasta alcanzarse una concepción consensuada entre la doctrina y Jurisprudencia sobre el concepto e implicaciones del principio de Tipicidad en materia sancionadora, existiendo en la actualidad un criterio prácticamente unánime, el cual puede resumirse, siguiendo el análisis de M.J. GALLARDO¹¹⁹, en que para ambas,

¹¹⁷ GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

¹¹⁸ “1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley (...) Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.”

¹¹⁹ GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

el principio de tipicidad es la exigencia de que el tipo de lo ilícito, en primerísimo lugar, se encuentre establecido en una norma, con independencia del rango, debiendo, además, contener el mismo una descripción clara y precisa, lo más exhaustiva posible, de manera que sean razonablemente predecibles para el ciudadano las consecuencias jurídicas y aflictivas de su conducta. En sentido negativo, el principio de tipicidad viene a implicar que aquellos hechos, acciones u omisiones que no estén tipificados como ilícitos o como infracciones administrativas no pueden ser objeto de sanción¹²⁰. No cabe duda de que el objeto último perseguido por este principio es impedir la imposición de sanciones arbitrarias por parte del juzgador, práctica no poco habitual en época preconstitucional.

Las exigencias del principio de tipicidad, extraídas de la propia jurisprudencia al respecto, pueden compararse con un triángulo equilátero donde cada uno de sus tres lados cobra una vital importancia para la figura, en este caso el principio de Tipicidad, siendo las siguientes¹²¹:

- a) Una definición adecuada de la conducta constitutiva de infracción.
- b) La determinación de las sanciones que puedan imponerse y, en su caso, la graduación o escala de las sanciones existentes.
- c) La correlación necesaria entre las dos anteriores exigencias, es decir, entre las conductas ilícitas tipificadas como tal y las sanciones o consecuencias jurídicas recogidas en la norma.

Al igual que solo si los tres lados de un triángulo son iguales se logra la perfección de triángulo equilátero, solo si se cumplen estas tres exigencias se logrará el objeto del principio de tipicidad, que no es otro que el de lograr que el ciudadano de a pie pueda predecir, con suficiente grado de certeza, qué conductas son ilícitas y cuáles serán las consecuencias, el tipo y grado de sanción, de las mismas.

Llegados a este punto del análisis, puede llegarse con facilidad a la conclusión de que hablar del principio de tipicidad es moverse en el terreno de los grandes principios de un Estado social y democrático de Derecho, destacando entre ellos el principio general de libertad y el principio de seguridad jurídica. Por un lado, el principio de tipicidad es una concreción o garantía del principio general de libertad, pues las conductas sancionables serán una excepción al mismo, siendo preciso que las mismas estén perfectamente

¹²⁰ Con respecto a esta primera definición pueden citarse multitud de sentencias al respecto, entre las que destacan las SSTC 242/2005, de 10 de octubre, o 100/2003.

¹²¹ GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

recogidas en la norma, pues aquellas que no lo estén no estarán prohibidas. Por otro lado, respecto al principio de seguridad jurídica (proclamado en el artículo 9.3. CE), pocas dudas pueden plantearse cuando se afirma que el principio de tipicidad es una concreción del primero, pues su objeto reside en garantizar que los ciudadanos puedan predecir con antelación y certeza las consecuencias de sus actos, lo cual es una manifestación del principio de seguridad jurídica.

En virtud de la lectura de lo hasta ahora expuesto sobre el principio de tipicidad podría llegarse, con cierta facilidad, a la conclusión de que el mismo incluye un mandato dirigido únicamente al legislador, no obstante, y en coincidencia con M.J. GALLARDO¹²², haciendo un análisis de nuestra Jurisprudencia al respecto puede llegarse a la conclusión de que la misma ha contemplado un doble mandato en el principio de tipicidad, uno dirigido al legislador y otro al operador jurídico, es decir, al aplicador de la norma. En términos muy claros lo expresa la S.T.S.J. de Andalucía, Sevilla, de 24 de mayo de 2002: *“Es cierto que el mandato de tipificación se desenvuelve en dos niveles. Uno primero, de naturaleza normativa, que obliga a que la norma describa los elementos esenciales de un hecho, y, uno segundo, de aplicación de la norma, que obliga a que el hecho concreto imputado al autor se corresponda con el descrito previamente en la norma. En este segundo nivel la correspondencia hechos-norma debe efectuarse de tal modo que, aquel al que se le imputa la comisión de una conducta administrativamente ilícita, conozca suficientemente los hechos que constituyen su infractor actuar y su concreto encaje en el precepto sancionador, y ello con la exclusivamente finalidad de que pueda de este modo articular, con plenitud de conocimiento, los medios de defensa que estime oportunos, haciendo real y efectivo el principio de audiencia previa.”*

A) El mandato al legislador

Respecto al mandato al legislador impuesto por el principio de tipicidad, el mismo puede resumirse en las tres exigencias mencionadas con anterioridad, es decir, suficiencia en la descripción de la conducta ilícita, determinación suficiente de las sanciones a imponer, así como sus posibles grados, y correlación entre infracción y sanción. Del análisis de estas tres exigencias se extraen dos mandatos implícitos del principio de

¹²² GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

tipicidad al legislador, en primer lugar, la compatibilidad con el principio de tipicidad del uso prudente de los conceptos jurídicos indeterminados y, en segundo lugar, la prohibición de los “tipos abiertos”.

En lo que respecta a los conceptos jurídicos indeterminados, no es extraño toparse con ellos en nuestra legislación sancionadora, tanto general como disciplinaria, pues su empleo por parte del legislador ha sido entendido acorde con el principio de tipicidad por nuestra Jurisprudencia. A simple vista, puede apreciarse que es una verdadera utopía la que plantea la literalidad del principio de tipicidad, pues es imposible que un ordenamiento jurídico contemple con precisión todas las conductas que pueden considerarse ilícitas, es por ello que existen los conceptos jurídicos indeterminados, en los que se podrán integrar, por parte de los operadores jurídicos y no sin dificultad, aquellas conductas que no estuvieran previstas con exactitud en la norma, siempre mediante una razonada interpretación de la adecuación de los hechos al tipo infractor. Una similar justificación encontramos en la, ya citada con anterioridad, S.T.C. 69/1989, de 20 de abril, *“si bien los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables, no vulnera la exigencia de lex certa que incorpora el art. 25.1 de la Constitución la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, por consiguiente, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada, pues, como ha declarado este Tribunal en reiteradas ocasiones [STC 62/1982, de 15 de octubre (RTC 1982\62), RTC 703/198 A 5, de 16 de octubre, entre otras resoluciones], dado que los conceptos legales no pueden alcanzar, por impedirlo la propia naturaleza de las cosas, una claridad y precisión absolutas, por lo que es necesario en ocasiones un margen de indeterminación en la formulación de los tipos ilícitos que no entra en conflicto con el principio de legalidad, en tanto no aboque a una inseguridad jurídica insuperable con arreglo a los criterios interpretativos antes enunciados.”*

Como puede deducirse, el hecho de que la Jurisprudencia tolere la tipificación mediante conceptos jurídicos indeterminados no implica que los mismos puedan ser empleados en cualquier caso ni que la Administración pueda subsumir en ellos cualquier conducta. No pueden ser ni convertirse en un cajón de sastre, por ello, la Jurisprudencia

ha venido exigiendo el cumplimiento de tres condicionantes para el empleo de estos conceptos¹²³:

- a) Los mismos no pueden dar lugar ni interpretarse de manera que de dicha interpretación se extraigan varias soluciones posibles, todas ellas justas, pues de ser así la decisión sobre cuál aplicar será discrecional¹²⁴.
- b) El legislador ha de emplear estos conceptos de forma prudente, únicamente cuando sean necesarios habida cuenta del interés tutelado y sea imposible, o manifiestamente complicado, tutelar dichos intereses en términos precisos. Por su parte, la Administración deberá integrar las conductas infractoras en estos tipos previo razonamiento.
- c) El legislador no puede habilitar genéricamente a la Administración mediante el empleo de estos conceptos, de tal forma que esta pudiera incardinar en el concepto cualquier conducta.

Tal y como se ha anticipado con anterioridad, otro de los mandatos al legislador que implica el principio de tipicidad es la prohibición del empleo de los “tipos abiertos”, pudiendo definirse los mismos cómo tipos punibles tan vagos que depende, en gran medida, de la interpretación subjetiva del operador jurídico la incardinación o no en estos tipos de una determinada conducta. Los mismo, de forma implícita, dejan en manos de la Administración la concreción de los tipos infraccionales, estando, pues, estos tipos más cerca de tipos residuales que de conceptos jurídicos indeterminados¹²⁵.

B) El mandato a la administración

Hablar del mandato a la administración del principio de tipicidad es hablar de las exigencias de este que deben observar los órganos administrativos sancionadores,

¹²³ GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

¹²⁴ Sentencia del T.S. de 21 de noviembre de 1991 ((Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª) (RJ 1991\8827).

¹²⁵ En este sentido pueden destacarse las sentencias del T.S.J. de Galicia de noviembre de 1998, de 31 de enero de 2002 y de 14 de septiembre de 2002, así como la S.T.C. 182/1990, de 15 de noviembre.

debiendo hacerse hincapié en el rigor en la calificación de los hechos y de subsunción del tipo y en la prohibición de la aplicación analógica y de la interpretación extensiva de tipos infractores.

Respecto al rigor en la calificación de los hechos y de subsunción en el tipo, cabe destacar la temprana jurisprudencia que viene estableciendo esta máxima, es decir, el deber del órgano sancionador de encajar o subsumir los hechos infractores en el tipo predeterminado legalmente, en términos del propio Tribunal Supremo en sentencia de 10 de junio de 1983¹²⁶: *“ninguna sanción puede imponerse si los hechos enjuiciados no coinciden con los constituyentes del ilícito legalmente previsto, coincidencia que en verdad no puede deducirse ni de la genérica e imprecisa imputación de una anormal o extraña conducta profesional ni de sospechas, deducciones o presunciones meramente subjetivas del Órgano o Autoridad que sanciona”*.

Por otro lado, destaca la prohibición de la aplicación analógica y de la interpretación extensiva como mandato del principio de tipicidad. La diferencia entre estas dos realidades es hoy toda una incógnita, por un lado, DÍEZ-PICAZO¹²⁷ establece que la analogía consiste en aplicar una norma a un supuesto similar al contenido en ella y la interpretación extensiva consiste en asumir, de entre varias opciones, la interpretación más amplia de la norma, de tal forma que pueda subsumirse en la norma un supuesto de hecho que, de hacerse una interpretación restrictiva, no podría integrarse. Sin embargo, y, por otro lado, para doctrina constitucional¹²⁸ y para el TS no existe diferencia práctica alguna entre ambas realidades, entendiéndose que las mismas contravienen el artículo 25.1 CE, pues producen el efecto que el artículo pretende evitar, es decir, producen inseguridad jurídica. Poco espacio para las dudas, respecto a esta cuestión, deja la STC 125/2001, de 4 junio, cuando establece: *“En su labor de interpretación y aplicación de las leyes penales, estos últimos (los operadores jurídicos) se hallan también sometidos al principio de tipicidad, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a la ley penal y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía in malam partem, es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas mismas determinan. El que estas técnicas jurídicas, que tan fértiles resultados producen en otros sectores del ordenamiento jurídico, estén*

¹²⁶ RJ 1983\3500

¹²⁷ GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

¹²⁸ STC 125/2001, de 4 de junio,

prohibidas en el ámbito penal y sancionador obedece a que en caso contrario se convertirían en fuente creadora de delitos y penas y, por su parte, el aplicador de la nueva norma así obtenida invadiría el ámbito que solo al legislador corresponde, en contra de los postulados del principio de división de poderes.”.

Una vez realizada un aproximación y estudio del principio de tipicidad en materia sancionadora, es hora de analizar si el mismo se ve modulado o relajado en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, más en concreto si existe tal relajación en el régimen disciplinario de la Policía Nacional.

Nuestra jurisprudencia más temprana, en concreto la STC 219/1989, de 21 de diciembre, entendía que en el ámbito de las relaciones de sujeción especial las exigencias del principio de tipicidad debían relajarse, estableciendo que dicho principio no resulta vulnerado si las normas no definen con precisión qué conductas constituyen infracción o si no establecen de una manera expresa la correlación entre infracciones y sanciones¹²⁹. Más tarde, en la ya citada sentencia 61/1990, de 29 de marzo, el mismo Tribunal rectificó estableciendo que *“siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica de los ciudadanos”*.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha venido considerando que en el ámbito de las relaciones de sujeción especial cabe una cierta relajación en las exigencias del principio de tipicidad. Este Tribunal entiende que el operador jurídico ha de ponderar si las circunstancias subjetivas del sujeto infractor, es decir, estar integrado en una relación de sujeción especial, permiten completar las carencias de la norma sancionadora. De esta manera, si se llega a la conclusión de que al sujeto le era “perfectamente alcanzable la certeza” de estar cometiendo una infracción y, por tanto, de asumir el riesgo de la correspondiente sanción, no puede hacerse crítica alguna a la norma desde la perspectiva del principio de tipicidad¹³⁰. El principal argumento que se esgrime en defensa de esta relajación es el hecho de que la gran mayoría de infracciones disciplinarias tienen un contenido deontológico, ético o relativo a ciertos deberes profesionales, por lo que se entiende que son sobradamente conocidas por el profesional, siendo además, como sostiene la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1981¹³¹, inadecuado e

¹²⁹ MARINA JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los...*, cit.

¹³⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2001 (RJ 2001/8206).

¹³¹ RJ 1981\3957

imposible que la norma regule toda la casuística posible en el ámbito de las relaciones de sujeción especial: *“no sólo sería inadecuado y de imposible hechura todo casuismo al respecto de aquéllos, sino que ha de bastar con un simple enunciado abstracto e indeterminado de la irregular conducta, como auténtico precepto normativo en blanco que, en cada caso, ha de integrarse o ser concretado conforme a la más elemental aunque prudente sana crítica de la Autoridad llamada a enjuiciarla”*.

Es precisamente esta argumentación, a menudo acompañada de otros argumentos, la empleada en la gran mayoría de salas para justificar la subsunción de un comportamiento, por parte de un Policía Nacional, en un tipo infractor, pues la condición de Policía Nacional implica una serie de deberes y obligaciones, siendo suficientemente conocedor cualquier Policía Nacional las mismas y, por tanto, de las consecuencias de su incumplimiento¹³². En una lectura de las infracciones recogidas por la Ley, podemos encontrar sanciones que por si solas no cumplirían con las exigencias del principio de tipicidad, pero acompañadas de un adecuado juicio de suficiencia dichas carencias se ven solventadas. Aunque si bien es cierto que muchas sentencias emplean el anterior argumento para justificar el cumplimiento de las exigencias del principio de tipicidad, dirigidas al operador jurídico, en la imposición de sanciones, la actual Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, aparte de proclamar como principio inspirador el de tipicidad, es bastante exhaustiva respecto a la tipificación, graduación y correlación de infracciones y sanciones, al menos respecto a la gran mayoría de faltas tipificadas, lo cual se puede interpretar, a juicio de quien escribe, como una manifestación más de la voluntad de nuestro legislador de evitar relajaciones de principios en las relaciones de sujeción especial.

¹³² En este sentido, destacan las sentencias citadas en relación con cada una de las infracciones posibles, donde en todas ellas, o en prácticamente todas, se hace referencia a la figura del Policía Nacional como figura conocedora de sus deberes y obligaciones y, por tanto, de aquellas conductas que, con independencia de la norma, sabe prohibidas o contrarias a su cargo. Cabe destacar la sentencia 711/2018 del T.S.J de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), cuando establece que *“en el ámbito del derecho disciplinario español abundan las cláusulas abiertas, lo que ha obligado a la Jurisprudencia a una labor de complementación. Y así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 219/1989, recogiendo la fundamentación de la Sentencia 69/1989, vino a señalar que no vulnera la exigencia de “lex certa” la regulación de supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios técnicos o de experiencia que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada.”*

3.4.3. El principio “non bis in ídem”

a) Introducción

Pocas dudas pueden desprenderse sobre la importancia del principio “non bis in ídem” para nuestro Estado de Derecho, pese a que el mismo no está proclamado literalmente en ningún texto jurídico, siendo tejido principalmente por la jurisprudencia constitucional y entendiéndose como una consecuencia inmediata del principio de tipicidad.

Una de las principales y primeras sentencias donde el TC aborda este principio es la sentencia 2/1981 de 30 de enero, Sala Primera, a la cual siguen muchas otras¹³³. Esta sentencia nos ofrece la primera definición del principio, aunque su traducción literal “no dos veces por la misma cosa” es harto ilustrativa, desde su vertiente material, cuando establece: “*El principio general del derecho conocido por «non bis in ídem» supone que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento*”. Por otro lado, la vertiente procesal o procedimental del principio “non bis in ídem”, introducida principalmente con la STC 159/1987, establece, resumidamente, la imposibilidad de que a través de procedimientos distintos se sancione la misma conducta, muy en relación esta máxima con principio de cosa juzgada, que impide que se vuelva a juzgar aquello ya juzgado.

En definitiva, el principio “non bis in ídem” proscribe que la imposición varias sanciones en un mismo proceso cuando existan identidad de sujetos y hechos, siendo el fundamento jurídico de dichas sanciones el mismo. Asimismo, proscribe la imposición de sanciones cuando las mismas ya hubieran sido enjuiciadas, siendo esta su vertiente procesal, la cual, siguiendo a M.J. GALLARDO¹³⁴, implica cuatro exigencias:

- 1) Como ya se ha mencionado, la prohibición de que se lleven a cabo dos procedimientos por un mismo hecho cuando exista un mismo fundamento jurídico, es decir, cuando la finalidad perseguida por la norma sea la misma.
- 2) La obligación de la Administración de poner en conocimiento de los órganos jurisdiccionales cualquier actividad que pueda ser constitutiva de delito, paralizando el procedimiento administrativo sancionador hasta que exista sentencia firme. He aquí el principio de preferencia del juez penal, mencionado con anterioridad en el presente trabajo.

¹³³ SSTC 77/1983, de 3 de octubre; 159/1985, de 27 de noviembre; 23/1986, de 14 de febrero.

¹³⁴ GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los...*, cit.

- 3) Si una misma conducta puede ser constitutiva de infracción penal y administrativa, tendrá preferencia la penal, no siendo compatible la administrativa cuando concurren hechos, sujetos y fundamento jurídico. En una sanción penal y en otra administrativa general el fundamento jurídico será siempre el mismo, es decir, tendrán como finalidad el manteniendo del orden social y la convivencia.
- 4) Los hechos considerados probados en sede penal lo serán también en sede administrativa, siendo el objetivo de esta exigencia evitar contradicciones entre distintas resoluciones, lo que viene conociéndose como “la erradicación de la doctrina de la doble verdad”¹³⁵

b) El principio “Non bis in ídem” en las relaciones especiales de sujeción.

Una vez realizado el acercamiento a las exigencias del principio “non bis in ídem”, es preciso analizar si las mismas se encuentran relajadas o moduladas en las relaciones de sujeción especial, más en concreto en el régimen disciplinario de la Policía Nacional.

Una lectura rápida de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, en concreto, de los tipos de infracciones, puede llevar a pensar que, efectivamente, este principio si se encuentra relajado, pues vemos como la misma recoge como infracción haber sido condenando por delitos dolosos relacionados o no con el servicio, lo cual refleja la posibilidad de una doble sanción, penal y administrativa, por unos mismos hechos. Sin embargo, el apartado tercero del artículo 18 establece que *“Solo podrán recaer sanción penal y administrativa sobre los mismos hechos cuando no hubiera identidad de fundamento jurídico y bien jurídico protegido.”*. No es que exista una contradicción dentro de la Ley, es que esta esta doble sanción no responde a una relajación del principio “non bis in ídem” si no, más bien, a una aplicación rigurosa del mismo, pues habiendo identidad de hecho y sujeto, en este tipo de faltas no hay identidad de fundamento jurídico, pues los tipos penales tienen como fin el orden y la convivencia social mientras que los tipos disciplinarios encuentran su fundamento en la autoprotección de la Administración y garantía del servicio público. En mejores términos expresan esta cuestión

¹³⁵ Especial mención refiere aquí la STC 107/1989, de 8 de junio, cuando establece: *“el derecho de los ciudadanos a no ser sancionados sino en las condiciones establecidas por el art. 25.1 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) implica también que los mismos hechos enjuiciados por distintos órganos del Estado no puedan existir y dejar de existir al mismo tiempo, pues a ello se oponen no solo elementales exigencias lógicas, sino también el principio general de seguridad jurídica que el art. 9.3 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) consagra (STC 77/1983 (LA LEY 205-TC/1984), de 3 Oct.).”*

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. y GARCÍA ENTERRÍA, E.: *“la constatación de que una persona ha cometido un delito puede tener, por sí misma, una significación directa en el ámbito interno de la organización que la potestad disciplinaria protege; que un notario haga un uso indebido de la fe pública, que un médico falsee sus diagnósticos, o que un funcionario trafique con información que está obligado a mantener secretas, afecta, sin duda, al orden general, es decir, la sanción penal estará justificada; pero también revela la presencia en el seno de la corporación o de la organización de agentes contra los que puede estar justificada una actuación disciplinaria que tutele o depure el propio aparato, si las penas accesorias correspondientes (las penales) no producen por sí esa depuración.”*

En la misma línea hay que destacar la STC 234/1991, de 10 de diciembre, pues aborda la cuestión de si en una relación de sujeción especial, la que une un Policía Nacional con el cuerpo, el principio “non bis in ídem” se encuentra modulado o relajado y si esta es la causa de la dualidad penal-administrativa sancionadora. Esta sentencia llega a la conclusión de que no existe tal relajación del principio en relaciones de sujeción especial y justifica la dualidad de sanciones, penales y administrativas, empleando el mismo argumento citado con anteriormente: *“Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado (...) es evidente que esta segunda sanción no se impone en ejercicio del ius puniendi que el Estado ostenta para reprimir las conductas tipificadas como delito o falta dentro del territorio nacional, sino en uso del poder disciplinario que la Administración tiene sobre sus dependientes o funcionarios, esto es, en virtud de la relación jurídica estatutaria que vincula al funcionario con la Administración sancionadora. (...) La existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma, sin embargo, para justificar la dualidad de sanciones. (...)*. A juicio del autor de estas líneas, el razonamiento es más sencillo de lo que parece, pues, si la función de un Policía Nacional es garantizar y preservar la seguridad ciudadana y el orden social, es lógico pensar que, si un Policía Nacional comete un delito, por un lado, se le reproche la comisión del mismo y, por otro, se le reproche atentar contra aquello que tiene que proteger. Sin duda una mejor explicación la ofrece el Tribunal Constitucional como punto

final de la citada sentencia: *“La tarea propia de la policía gubernativa es, entre otras, la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes para ponerlos a disposición judicial. Que la eficacia de este servicio se vería perjudicada si a los encargados de llevarlo a cabo se les pudiera imputar la perpetración de aquellos mismos actos que, en interés de toda la sociedad, tienen como misión impedir, es cosa que no ofrece duda alguna, pues no cabe disociar totalmente la Ley de las personas que han de imponer coactivamente su cumplimiento. No se trata, como a veces se ha dicho, de que los miembros de la policía estén permanentemente de servicio, sino de que éste requiere que aquellos que lo desempeñan no incurran en aquellas conductas que ellos mismos han de impedir o cuya sanción han de facilitar cuando son realizados por otros. La irreprochabilidad penal de los funcionarios de la policía gubernativa es un interés legítimo de la Administración que, al sancionar disciplinariamente a los que han sido objeto de condena penal, no infringe en consecuencia el principio ne bis in ídem.”*

Una vez justificada compatibilidad de la dualidad de sanciones penales y disciplinarias con el principio “non bis in ídem”, es preciso profundizar y analizar qué ocurre cuando el delito no tiene relación alguna con el servicio y cuando efectivamente si la tiene. Pero antes, es obligado matizar que esta dualidad no será acorde a tal principio cuando los delitos cometidos por un Policía Nacional sean delitos propios de los funcionarios, recogidos todos ellos en el Título XIX del Código Penal, pues este tipo de delitos tienen su fundamento jurídico, por un lado, en restablecer el orden social y, por otro, en la protección del buen funcionamiento de la administración, justo el mismo fundamento que tendría una sanción disciplinaria, siendo esta la causa de la proscripción de la dualidad de sanciones. El calificativo de “magistral” merece la sentencia del Tribunal Supremo de 12 junio de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)¹³⁶ al tratar esta cuestión, cuando a un Policía Nacional se le impuso una sanción por haber sido condenado por el delito doloso de cohecho: *“En el supuesto que se enjuicia en este proceso debemos entender, como lo ha hecho la sentencia de instancia, que tanto el delito castigado (delito de cohecho) como la infracción administrativa (que se remite a cualquier conducta constitutiva de delito doloso) vulneran el mismo interés jurídicamente protegido -el correcto funcionamiento de la Administración- por lo que no se trata de ilícitos independientes, sino que el disciplinario queda comprendido en el tipo penal (...)El bien jurídico protegido es el mismo en ambos casos (pena y sanción*

¹³⁶ RJ 1998\5554

disciplinaria), lo que comporta la confirmación de la tesis de la sentencia impugnada , por cumplirse los requisitos para la aplicación al supuesto objeto del proceso del principio «non bis in ídem». A la misma conclusión, pero con una latente inferioridad argumentativa, llega la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)¹³⁷.

Entrando, ahora sí, de lleno en aquellos delitos que son comunes y cuya comisión por un Policía Nacional puede implicar, a parte de una condena penal, una sanción disciplinaria, hay que distinguir cuando la comisión del delito esté o no relacionada con el servicio, pues si lo está podrá incurrirse en una infracción muy grave (artículo 7.b)) o en una grave (artículo 8.y)), en función de los criterios de graduación, y si no lo está, cuando la comisión del mismo cause grave daño a las personas o a la Administración, en una infracción muy grave (artículo 7. b)). A parte queda el artículo 8.m), mencionado con anterioridad, que tipifica como infracción leve la comisión de faltas dolosas, las cuales no existen en el actual Código Penal, habiendo sido subsumidas muchas de ellas en delitos leves.

Aquellos delitos que no tienen relación alguna con el servicio pero que causan un grave daño a la administración pueden definirse como aquellos cometidos por Policías Nacionales sin que en dicha comisión su condición de servidor público haya sido relevante. En el análisis de las infracciones se ha mencionado una nutrida jurisprudencia, entre la que puede destacarse la sentencia 2045/2017 del T.S.J. de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)¹³⁸, donde impone una sanción a un Policía Nacional por haber sido condenado por tráfico de drogas. No obstante, no tarea sencilla determinar la relación con el servicio y, siguiendo a MARINA JALVO¹³⁹, es preciso ponderar en cada caso la conducta del funcionario con la naturaleza del servicio público o con la función que tiene encomendada.

Respecto las infracciones impuestas por la comisión de delitos dolosos relacionados con el servicio, es preciso, en primer lugar, definir qué se entiende por “relacionados con el servicio”. Estará relacionada con el servicio la comisión de un delito cuando la misma

¹³⁷ RJ 2005\5201

¹³⁸ “2. La condición profesional del recurrente como agente de la autoridad, es bastante para entender que su condena penal por la comisión de un delito de tráfico de estupefacientes con la agravante de notoria importancia repugna a la sociedad, a quien traiciona como garante de su libertad y seguridad, mereciendo por ello el reproche culpabilísimo como autor de una falta muy grave y la consiguiente sanción de separación del servicio.” (JUR 2018\78714).

¹³⁹ GALLARDO CASTILLO, M.J.: Régimen disciplinario de los..., cit.

perjudique de una forma contrastable y latente el correcto funcionamiento del servicio. Será labor del operador jurídico determinar dicha relación con el servicio, siendo necesario, por un lado, acreditar un daño causado a la Administración y, por otro, que la condena penal por la comisión del delito no contenga reproche alguno por la condición de servidor público del delincuente. Una de las mejores y más ilustrativas sentencias que podemos encontrar respecto a esta cuestión es la sentencia del Tribunal Supremo de 7 junio de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)¹⁴⁰ : *“de ningún modo el Estado puede admitir que aquella persona a quien encarga la persecución y descubrimiento de los delitos, se aproveche de estas funciones para cometerlos el mismo, apoderándose de los objetos intervenidos con ocasión de haberse descubierto un delito contra la propiedad. Este daño, muy grave, producido en el funcionamiento de los servicios policiales es por sí mismo suficiente para justificar que al policía Don Jesús Carlos se le sancione con la separación del servicio. Como decíamos en sentencia de 22 de diciembre de 2000 (RJ 2001, 351) , la sanción administrativa forzosamente ha de considerar que el culpable del hecho es un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, que tiene como deber principal la investigación y persecución de los delitos, y que el funcionario que procede a apoderarse de los objetos que se descubren en el ejercicio de estas funciones, no puede desempeñar las propias del Cuerpo Nacional de Policía, ni es razonable que la Administración confíe en él para atribuirle en el futuro el desempeño de dichas tareas, que exigen un singular probidad.”*. En resumen, estará relacionada con el servicio la comisión de un delito cuando en la misma haya intervenido la condición de Policía Nacional, pudiendo encontrar ejemplos en la jurisprudencia más reciente, como son la sentencia 287/2016, de 6 de mayo, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) o la sentencia 566/2016, de 31 de octubre, del T.S.J. de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), citadas ambas en el análisis de las infracciones graves, entre muchas otras.

¹⁴⁰ RJ 2004/5789

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

- I. Puede considerarse que se ha comprendido el mensaje del presente trabajo si, tras su lectura, se llega a la conclusión de que cada vez es más difusa la línea que separa, en el ámbito sancionador administrativo, las situaciones de sujeción general de las de sujeción especial, desde el punto de vista de la vigencia de los principios y garantías vigentes en el Derecho penal, cobrando más fuerza, si cabe, esta tesis en lo respectivo al régimen disciplinario de la Policía Nacional.

- II. Como se ha analizado en anteriores líneas, es abundante la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como Tribunal Supremo, que establece la proscripción de una relajación desmesurada de los principios del Derecho penal en la potestad sancionadora disciplinaria, estableciendo que los mismos tienen plena vigencia, en cambio también es posible encontrar jurisprudencia que establece justo lo contrario, lo que, como se ha destacado, contribuye a que aquellas personas que se encuentren en una relación de sujeción especial con la administración, en ocasiones, no sean capaces de conocer con exactitud si sus actos son ilícitos y, por ende, las consecuencias de los mismos. Es decir, este zigzag de diversidad de criterios doctrinales y jurisprudenciales tiene como precio un menoscabo del principio de tipicidad recogido en el artículo 25.1 de la Constitución Española y, en consecuencia, del principio de seguridad jurídica y del principio de reserva de ley.

- III. En lo que respecta al ámbito concreto del régimen disciplinario de la Policía Nacional, precisamente, esta inseguridad jurídica amparada en las relaciones de sujeción especial, es lo que ha llevado, a juicio del autor de estas líneas, al legislador a regular todo el régimen disciplinario del Cuerpo en una Ley Orgánica, sin espacio prácticamente para una habilitación reglamentaria, pues, pese a que la contiene, no deja apenas contenido que pueda ser completado por una disposición normativa de rango reglamentario, lo que no puede dejar de interpretarse como un deseo de privar al Poder Ejecutivo de ejercer funciones propias del Poder Legislativo, más aun, tratándose de cuestiones relativas al uso de la fuerza por parte del Estado y el mantenimiento del orden social y seguridad ciudadana. Sin duda y en mi opinión, esto supone un avance respecto a la regulación anterior, recogida en un Reglamento

para las faltas graves y leves y fruto de largos senderos de tinta en litigios ante los tribunales.

- IV. El presente trabajo plantea, implícitamente, la pregunta de si existe, pues, una relajación o modulación de los principios y garantías, vigentes en el derecho penal y administrativo sancionador general, en el régimen disciplinario de la Policía Nacional. Tras haber realizado este trabajo considero que una respuesta taxativa, sin duda, correría el riesgo de ser errónea, no obstante, si existe dicha relajación, la misma es muy difusa, pues, tras un análisis de la normativa, la jurisprudencia y los principios habitualmente afectados por esta relajación, principalmente el de Legalidad en su vertiente formal y material, no he encontrado manifestaciones que destaquen tal relajación.

Desde la perspectiva del principio de reserva de Ley, este no se encuentra relajado en lo más mínimo, pues, como se ha mencionado, no hay prácticamente contenido posible que dejar a un Reglamento de desarrollo, siendo, probablemente, esta la razón por la que no se ha desarrollado el mismo hasta la fecha. Analizando el principio de tipicidad, desde el punto de vista del mandato al legislador, es cierto que encontramos una abundancia de conceptos jurídicos indeterminados, pero no alcanzo a considerar que ello, necesariamente, sea fruto de una relación de sujeción especial, más bien considero que es fruto de multitud de situaciones a las que hay que dar cabida. Es desde el punto de vista del mandato al operador jurídico donde, tal vez, haya apreciado esta relajación, pues en algunas de las sentencias citadas se lleva a cabo lo que se denomina como “juicio de suficiencia”, es decir, se integran determinadas conductas en los tipos infractores alegando que el hecho de ser Policía Nacional es suficiente como para conocer qué se debe y qué no se debe hacer, aunque sea mínimamente.

- V. Por último, desde el punto de vista del “non bis in ídem”, no existe duda alguna sobre la plena aplicación de este principio al régimen disciplinario de la Policía Nacional, pues, como se ha estudiado con anterioridad, no es la relación de sujeción especial lo que permite la dualidad de sanciones penales y administrativas, por un mismo hecho sobre un mismo sujeto, sino que, más bien, es la diferencia de fundamento jurídico de una y otra sanción, estando orientadas las primeras a la garantía del orden social y las segundas a la autoprotección del Cuerpo policial. Tras haber leído multitud de

sentencias al respecto, he llegado a la conclusión de que la vulneración de este principio se alega prácticamente siempre por parte los Policías Nacionales sancionados por haber cometido un delito, lo cual, en mi opinión, pone de manifiesto una cierta carencia, entre las filas del Cuerpo, de conciencia sobre el papel que juega un Policía Nacional en nuestra sociedad. Sin duda, bajo mi punto de vista y tras quedar estupefacto ante la cantidad de expedientes disciplinarios apreciados, es necesaria una revisión a fondo de la formación, desde el punto de vista de respeto a los valores del Estado, que reciben nuestras Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

VI. Hubieran podido ser objeto de análisis otros aspectos de la norma que suscitan polémica, aunque no desde el punto de vista de relajación de principios, como son las cuestiones relativas a prescripción, caducidad o procedimiento disciplinario, viéndome en la obligación de omitir tales consideraciones, pues las mismas podrían desviar la atención del tema principal y abordarlas hubiera supuesto exceder con creces el límite máximo de contenido para un trabajo de estas características.



CAPÍTULO V. BIBLIOGRAFÍA

COBO DEL ROSAL, M. y VIVES ANTÓN, T.S.: *Derecho penal, parte general*, TIRANT LO BLANCH, Valencia, 1987.

GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Aranzadi, Pamplona, 2015.

GALLEGO ANABITARTE, A.: “*Las relaciones de sujeción especial y el principio de legalidad de la Administración*”, RAP, 1961.

GARCÍA ENTERRÍA, E.: *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, REDA, Madrid, 1976.

GARCÍA ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R: *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2015.

GARCÍA MACHO, R.: “*En torno a las garantías de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones de especial sujeción*”, R.E.D.A, 1989, pág. 521.

MANTECA VALDELANDE, V.: “*La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas*”, RAA, 2012, pág. 1.

MARINA JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Lex Nova, Valladolid, 2006.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Fundamentos del Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

SUAY RINCON, J.: *Potestad disciplinaria*, Cívitas, Madrid, 1989.

TARDÍO PATO, J.A.: *La problemática actual de la potestad disciplinaria sobre el alumnado de las Universidades Públicas*, ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. CONGRESO, Salamanca, 2018.

TARDÍO PATO, J.A.: *Material didáctico de la asignatura Derecho Administrativo II del Grado en Derecho*, Universidad Miguel Hernández de Elche, documento inédito, 2018.

TRAYTER JIMENEZ, J.M.: *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

VAQUERA GARCÍA, A.: *“La potestad sancionadora de las administraciones públicas en el ámbito tributario”*, INAP, 2009.

