

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

Profesor Asociado de Derecho Administrativo

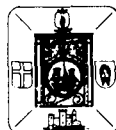
FUNCION PUBLICA Y PODER DISCIPLINARIO DEL ESTADO

Prólogo de

Antonio Jiménez-Blanco

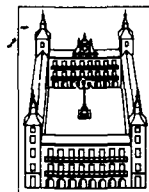
Catedrático de Derecho Administrativo

CEMCI



CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES
Y DE COOPERACION INTERPROVINCIAL
DE GRANADA

EDITORIAL CIVITAS, S. A.



INDICE GENERAL

Abreviaturas	15
Prólogo	17
Introducción general	23

PARTE PRIMERA

EL FUNDAMENTO DEL DERECHO DISCIPLINARIO

Capítulo primero. La potestad sancionadora de la Administración Pública	35
I. ORIGEN, NATURALEZA Y FUNDAMENTO DE LA POTESTAD SANCIONADORA	35
1. <i>El proceso histórico: las tesis de García de Enterría y Parada Vázquez</i>	35
2. <i>La naturaleza de los poderes sancionadores en manos de la Administración Pública</i>	41
A) La distinción entre sanciones administrativas y penales .	42
B) Las tesis mantenedoras de una identidad sustancial ...	45
3. <i>El fundamento de la potestad sancionadora en nuestra Constitución Española de 1978. Sus límites</i>	52
4. <i>Concepto de sanción administrativa y clases de sanciones: la exposición de E. García de Enterría y T. R. Fernández</i>	56
A) Concepto de sanción administrativa. Su independencia de las multas coercitivas y de las medidas reparatorias .	56
B) Clases de sanciones administrativas	60
II. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN OTROS PAÍSES Y EN LA JURISPRUDENCIA DEL T.E.D.H.	68
1. <i>Breve alusión al derecho comparado: la solución tradicional y las nuevas tendencias</i>	68
2. <i>La validez de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y sus pronunciamientos en esta materia</i>	71
A) La aplicación de la doctrina del T.E.D.H. Breve referencia al Tribunal de Justicia de Luxemburgo	71
B) Los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia sancionadora	76

a)	Las diferencias entre la sanción administrativa y la penal	77
b)	Las obligaciones de carácter civil	80
c)	Las sanciones disciplinarias en la protección del TEDH	81
Capítulo segundo.	Las relaciones especiales de sujeción	87
I.	LA GÉNESIS Y CRÍTICA DE LA CATEGORÍA «RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL»	87
1.	<i>La cuestión de la denominación de estas especiales relaciones y su relevancia</i>	<i>87</i>
2.	<i>La distinción tradicional entre relaciones generales y especiales de sujeción y su influencia en la teoría del administrado ..</i>	<i>91</i>
3.	<i>Las relaciones de sujeción especial: concepto y caracteres ...</i>	<i>96</i>
4.	<i>El ámbito de aplicación de la categoría «relaciones de sujeción especiales». Extensión del concepto</i>	<i>103</i>
II.	SU EVOLUCIÓN DOCTRINAL Y SU TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL ..	110
1.	<i>La evolución del concepto en la doctrina. Su acogida en la Constitución Española de 1978</i>	<i>110</i>
2.	<i>Pronunciamientos del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional sobre el tema planteado</i>	<i>118</i>
A)	Tribunal Supremo	118
B)	Tribunal Constitucional	132
3.	<i>La trascendencia de la calificación de una relación como de sujeción especial en el derecho sancionador. Especial referencia a los funcionarios públicos</i>	<i>146</i>

PARTE SEGUNDA

EL DERECHO DISCIPLINARIO Y LOS PRINCIPIOS QUE LO INFORMAN

Capítulo tercero.	El Derecho disciplinario	157
I.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO	157
1.	<i>Matizaciones previas</i>	<i>157</i>
2.	<i>El nacimiento de los funcionarios públicos y del Derecho disciplinario: precisiones puntuales sobre su evolución</i>	<i>158</i>
II.	LA INCIDENCIA DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA	180
III.	EL DERECHO DISCIPLINARIO EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA: LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	186
IV.	LA NATURALEZA Y FUNDAMENTO DEL DERECHO DISCIPLINARIO ..	192

1. <i>Las distintas corrientes doctrinales</i>	192
A) La afirmación de la identidad sustancial de las sanciones disciplinarias respecto de las sanciones previstas en el Derecho Penal	193
B) Las corrientes canonista, civilista y administrativas del fenómeno disciplinario	197
C) Las tesis superadoras de la sustentación del Derecho disciplinario sobre el concepto de relación especial de sujeción: Octavio de Toledo y Suay Rincón	202
a) La posición de Octavio de Toledo	202
b) La opinión de Suay Rincón	208
2. <i>Los Principios de Jerarquía y de Autoridad como sustentadores del Derecho disciplinario</i>	211
3. <i>El significado ético del Derecho disciplinario</i>	217
Capítulo cuarto. Los principios materiales informantes del Derecho disciplinario	221
I. INTRODUCCIÓN	221
II. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY	227
1. <i>El término «legislación» y el rango de la Ley</i>	233
2. <i>La significación del Principio de Reserva de Ley en materia disciplinaria</i>	239
3. <i>El R. D. 33/1986, de 10 de enero y el Principio de Reserva de Ley</i>	247
III. EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD	252
1. <i>Su distinción del Principio de Reserva de Ley y su alcance</i> .	255
2. <i>La utilización de «cláusulas abiertas» en los tipos o de los tipos en blanco</i>	262
3. <i>La remisión a deberes deontológicos y a conceptos jurídicos indeterminados</i>	267
4. <i>La interpretación de las normas disciplinarias: La analogía y la aplicación de otros principios interpretativos de las normas punitivas</i>	275
A) La Analogía	275
B) Otros principios interpretativos de las normas punitivas.	279
5. <i>Las infracciones disciplinarias</i>	282
A) Las modalidades de conducta	282
B) Las clases de infracciones	285
a) Faltas muy graves	286
a') Faltas graves	290
b') Faltas leves	292
6. <i>Las sanciones disciplinarias</i>	293

A)	Caracterización de las sanciones disciplinarias	293
B)	Su análisis	296
C)	Organos competentes para la imposición de las sanciones	309
a)	Esfera estatal	309
b)	Esfera local	311
c)	Casos específicos	311
7.	<i>La relación entre las infracciones y las sanciones disciplinarias. Los criterios de graduación de las faltas: Estudio del principio de proporcionalidad</i>	313
A)	Las relaciones entre infracciones y sanciones disciplinarias	313
a)	Esfera estatal	313
a')	Esfera local	315
B)	Los criterios de graduación de las sanciones: El principio de proporcionalidad	316
IV.	OTROS PRINCIPIOS PUNITIVOS APLICABLES AL DERECHO DISCIPLINARIO	328
1.	<i>El Principio de Antijuridicidad</i>	328
2.	<i>El Principio de Culpabilidad</i>	332
V.	EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS NO FAVORABLES Y LA APLICACIÓN DE LA NORMA MÁS FAVORABLE	341
VI.	EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD	345
VII.	EL PRINCIPIO «NON BIS IN IDEM»	349
Capítulo quinto. Los principios procedimentales informantes del Derecho disciplinario: El procedimiento disciplinario		359
I.	INTRODUCCIÓN	359
II.	EL PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE LAS SANCIONES DE PLANO	361
1.	<i>La formulación del Principio</i>	361
2.	<i>El ámbito de aplicación del Reglamento de Régimen Disciplinario, aprobado por R. D. 33/1986, de 10 de enero</i>	367
III.	EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN A LA AUTORIDAD JUDICIAL	372
1.	<i>El control de los tribunales sobre los actos administrativos producidos en vía disciplinaria</i>	374
2.	<i>La actuación de la Administración en aquellos supuestos en que los hechos enjuiciados en el expediente disciplinario pudieran presuntamente constituir una falta o delito penal</i>	374
A)	Concurrencia de una sanción disciplinaria y de unos hechos delictivos conectados con la anterior, pero distintos de los que ocasionan la misma	376

B)	Concurrencia de presuntos delitos y faltas penales no incluidas en los Títulos II y IV del Código Penal, con la presunta falta disciplinaria, basados ambos en unos mismos hechos	376
C)	Concurrencia de una infracción disciplinaria y de un presunto delito o falta penal recogido en los Títulos II y IV del Libro II del Código Penal	385
3.	<i>El respeto a la cosa juzgada</i>	389
IV.	LOS DERECHOS DE DEFENSA CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 24 DE LA CONSTITUCIÓN Y SU APLICACIÓN AL DERECHO DISCIPLINARIO ..	391
1.	<i>Introducción</i>	391
2.	<i>El derecho al acceso judicial y a la obtención de una tutela efectiva contra los actos de la Administración producidos en el ámbito disciplinario. Especial referencia a los actos de iniciación y suspensión preventiva del funcionario, en cuanto a su recurribilidad</i>	396
A)	Su contenido esencial	396
B)	No restricción del derecho a la tutela efectiva, mediante la posibilidad de que se resuelva de forma más perjudicial en la vía judicial que en la vía disciplinaria	401
C)	Referencia a los actos de iniciación del procedimiento disciplinario y a la adopción de medidas cautelares ...	401
a)	El acto de iniciación del expediente disciplinario ..	402
b)	La suspensión preventiva del inculpado y su recurribilidad	406
3.	<i>La prohibición de la indefensión: Las audiencias del inculpado y de otros sujetos en el procedimiento disciplinario</i>	414
4.	<i>La presunción de inocencia y la prueba</i>	423
A)	Su consideración anterior y posterior al texto constitucional de 1978	423
B)	Su regulación en el R. D. 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario.	433
C)	Presunción de inocencia y medidas cautelares	435
5.	<i>El derecho de defensa y la asistencia letrada en los expedientes disciplinarios</i>	444
6.	<i>El derecho a ser informado de la acusación formulada; el Pliego de Cargos. Algunas consideraciones sobre la Propuesta de Resolución y la Resolución final del expediente</i>	450
A)	El contenido esencial de la garantía contenida en el artículo 24 de la CE, de conocer la acusación formulada.	450
B)	El Pliego de Cargos	454
C)	La Propuesta de Resolución y la Resolución final del expediente	461

a)	La Propuesta de Resolución	461
b)	La Resolución final del expediente	463
7.	<i>Los Principios de idoneidad, imparcialidad e independencia del órgano llamado a instruir el procedimiento disciplinario</i>	463
A)	El derecho al juez ordinario predeterminado por la Ley en la Constitución española de 1978; su interpretación por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su incidencia en el Derecho disciplinario	464
B)	El Instructor del expediente: regulación positiva en la esfera estatal y local. Su idoneidad, independencia e imparcialidad	466
a)	Esfera estatal	467
b)	Esfera local	467
8.	<i>Derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías</i>	472
A)	El derecho a un procedimiento público	472
B)	El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: la caducidad del expediente	474
V.	EL PRINCIPIO DE EJECUTIVIDAD Y LA SUSPENSIÓN DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN VÍA DE RECURSO	479
	Conclusiones finales	499
	Indice de autores	505
	Bibliografía	509