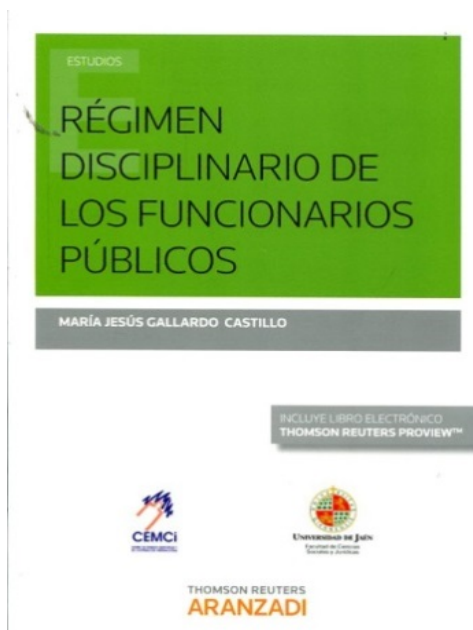


GALLARDO CASTILLO, M. J. *Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Aranzadi, Pamplona, 2015, 335 págs.



Según el Instituto Nacional de Estadística, a principios de 2016 el número de españoles con puestos de trabajo en el sector público como funcionarios de la Administración superó los tres millones. Esta cifra implica que algo más del 15% de la población activa ocupada trabaja para las diferentes Administraciones Públicas. No es de extrañar entonces que, como en el sector privado, la articulación de un sistema que permita al empleador público reaccionar frente a las infracciones cometidas por sus trabajadores resulte de enorme importancia.

El régimen disciplinario de los funcionarios públicos está regulado en España desde finales del siglo XIX, donde el poder disciplinario tenía aún un carácter más político que legal. La situación se reconduce con el Estatuto de 1918 y, posteriormente en 1964 con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y los Estatutos siguientes que se han ido aprobando en Democracia. Se trata de una cuestión de interés que el Legislativo, con mayor o menor acierto, nunca ha dejado de lado. En la actualidad, este régimen disciplinario se ordena en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por R.D.L. 5/2015, de 30 de octubre; y en la que se puede considerar su norma rituarial: 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.

Ello evidencia que es ésta una materia harto importante en nuestro país. Sin embargo, y si bien han sido muchos los juristas que desde hace décadas se han dedicado con éxito al estudio de esta materia, lo cierto es que esta obra llama especialmente la atención por su complitud y exhaustividad en el tratamiento del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración sobre sus propios funcionarios.

La autoría es de María Jesús GALLARDO CASTILLO, quien en la actualidad compagina el ejercicio de la docencia, como catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad de Jaén, con la impartición de Justicia en la Audiencia Provincial. Su catálogo de publicaciones es extensísimo, siendo ésta una obra más de su dilatada carrera como investigadora, dedicada, entre otros temas, al patrimonio público, al procedimiento administrativo y a la potestad sancionadora de la Administración Pública.

De una forma sencilla pero más que completa, el libro acerca el régimen disciplinario de los funcionarios a un lector que bien pudiera ser cualquiera con unos mínimos conocimientos jurídicos-y ello a pesar de lo complejo del tema-. De este modo y con absoluta cercanía, la obra desgana con una soltura propia de la autoridad de GALLARDO CASTILLO la aplicación del Derecho disciplinario, tanto en lo referido a su vertiente sustantiva, como a la procedimental, abordando aspectos que en la práctica continúan dando quebraderos de cabeza a los distintos operadores jurídicos.

Contrariamente a lo que pudiera parecer, ya que la obra fue publicada tan sólo unos meses antes de la entrada en vigor del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por R.D.L. 5/2015, de 30 de octubre, el libro no se encuentra desfasado; lo mismo se puede decir en cuanto a la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común. Ambas normas han tenido escasa repercusión con respecto a sus precedentes en cuanto a lo que a potestad disciplinaria se refiere, por lo que se puede afirmar, sin lugar a dudas, que la monografía se encuentra plenamente actualizada a efectos prácticos y teóricos.

La magnífica redacción se acompaña de una exhaustiva colección de referencias jurisprudenciales sobre las que se realizan comentarios y comparaciones de pronunciamientos, aportando además razonables puntualizaciones de carácter crítico con la interpretación-a veces manifiestamente contraria a Ley- de los Tribunales. En esta misma línea, no faltan tampoco referencias doctrinales de primer orden, de tal manera que la opinión contrastada de numerosos autores de renombre se suman al

brillante desarrollo de GALLARDO CASTILLO. Todo ello otorga una cohesión teórica plena al libro.

En cuanto a su estructura, la obra comienza con una introducción que dedica, tras definir brevísimamente lo que es la potestad disciplinaria, al traslado de los principios propios del Derecho Penal al Derecho Administrativo disciplinario, para lo que hay que tener en cuenta, por un lado, que el bien jurídico protegido por éste último es la propia Administración y, por otro, el importante dato de que opera sobre las relaciones de especial sujeción que se establecen entre la Administración y sus funcionarios. Como puntualiza la autora, más relevante incluso que el objeto de la traslación es, en este ámbito, el cómo proceder a la misma, esto es, cómo llevar a cabo la pertinente modulación de los principios penales. Finaliza esta introducción con un escueto análisis legal y jurisprudencial de la distribución competencial entre el Estado y las CC.AA. en materia de régimen sancionador, del que se desprende que el Estado se hará cargo de lo básico -*ex.art. 149.1.18 CE-*, mientras que corresponderá a las Autonomías el desarrollo de esta materia.

La obra se divide en cuatro partes, centrada cada una en los diferentes aspectos sustantivos y formales del régimen disciplinario de los funcionarios. La primera parte, «Los principios del ejercicio de la potestad disciplinaria», desarrolla extensa y detalladamente -ocupa casi la mitad del trabajo- los principios inspiradores del ejercicio de la potestad disciplinaria, destinando a cada uno de ellos un capítulo. En ese recorrido, la autora reflexiona, con el apoyo de la Jurisprudencia constitucional, autonómica, y del Tribunal Supremo, acerca de sus respectivos contenidos, siempre desde una perspectiva garantista en favor del administrado. Especialmente interesante resulta el análisis del principio de legalidad y, de seguido y en relación con éste, del de tipicidad, por cuanto se matiza el alcance de estos con numerosas sentencias del Alto Tribunal, así como a los mandatos y limitaciones que ambos imponen al Legislador y a las Administraciones. Igualmente, y en cuanto al principio de proporcionalidad, es de una utilidad tremenda para la práctica del Derecho administrativo la sistematización de referencias

jurisprudenciales que aporta la autora para determinados supuestos en que podría atenuarse la responsabilidad disciplinaria en aplicación de este principio.

«El procedimiento disciplinario» sirve de título a la segunda parte del libro, que se dedica por completo a analizar pormenorizadamente cada una de sus fases. Así, y tras exponer las diferentes formas de iniciación del procedimiento y la figura de las medidas provisionales, GALLARDO CASTILLO desgrana uno a uno los actos que conforman la fase de instrucción. La práctica de la prueba es tratada de una manera más que notable, acompañándose de infinitas citas jurisprudenciales. A continuación, se centra la autora en el trámite de audiencia, donde cobra especial importancia -por las no pocas dudas que genera- el examen de la indefensión como consecuencia, bien de la omisión del trámite de audiencia, bien de su defectuosa realización. En referencia a esto, el análisis sobre la vertiente material y formal de la indefensión y su relación con la afcción del Derecho Fundamental del art. 24 de la CE es formidable. Se pone punto y final a esta segunda parte con la terminación del procedimiento-como no podría ser de otra manera-, distinguiéndose entre la terminación normal y la anormal del mismo.

La tercera parte, bajo la rúbrica «Las faltas y las sanciones disciplinarias», se divide en dos capítulos. El primero, dedicado a las infracciones que puedan ser cometidas por los funcionarios públicos, recorre los diferentes comportamientos tipificados como muy graves por el art. 95 del Estatuto Básico del Empleado Público, a la vez que se hacen varias consideraciones acerca de las graves y leves, pese a que la norma evade su tipificación. El segundo capítulo se centra en las sanciones del art. 96 del EBEP, que a los funcionarios le corresponderían por la falta cometida. Así, se va explicando con detalle los diferentes castigos contemplados por la norma: separación del servicio, despido disciplinario, suspensión de funciones, traslado forzoso, demérito, apercibimiento y cualesquiera otro que se establezca por Ley.

La obra llega a su fin dedicando los últimos capítulos a la «Extinción de la responsabilidad disciplinaria». El primero aborda la prescripción de las faltas, donde resulta clave el momento del *dies a quo* en función a su naturaleza -instantáneas,

permanentes, de estado y continuadas-. Se trata de una de las aportaciones más significativas de la obra ya que, al no contemplar el EBEP distinción alguna entre estas infracciones, es GALLARDO CASTILLO la que, valiéndose de un completo catálogo jurisprudencial y doctrinal, simplifica ingentemente la labor de los operadores jurídicos a la hora de estudiar el plazo de prescripción en este tipo de infracciones que, sin ser infrecuentes, no siempre es fácil conocer.

El siguiente capítulo se destina a la prescripción de las sanciones, donde se realiza un estudio del cómputo de la prescripción para el caso de que la sanción haya sido recurrida, primero, en vía administrativa; y luego, en vía judicial. Se trata de una cuestión de gran interés para el ejercicio práctico del Derecho Administrativo, pues no son pocas las dudas que aún se generan en cuanto a si, interpuesto el recurso administrativo -y después el judicial-, se paraliza o no el plazo de la prescripción de la sanción. Finaliza este capítulo con los supuestos de la interrupción y reanudación de la prescripción.

Sirve de cierre al libro la caducidad del procedimiento, sobre la que la autora trata de manera breve, pero equilibrada y suficiente, el cómputo de sus plazos y sus especialidades, para lo que se ayuda eficazmente de numerosa Jurisprudencia. También se introduce en el problema que supone la posibilidad de reapertura de un procedimiento ya caducado para el caso de que las faltas que lo motivaron no hayan prescrito. Finaliza el capítulo con las consecuencias jurídicas que tiene para la sanción el hecho que haya sido impuesta una vez caducado el procedimiento; para lo que se estudia también la posibilidad de reutilizar los documentos que conformaban un expediente administrativo archivado para iniciar un nuevo procedimiento.

Se trata, en definitiva, de una obra de referencia en cuanto a responsabilidad disciplinaria se refiere, capaz de aglutinar en no más de 320 páginas todo lo necesario para conocer el régimen disciplinario. Se está ante un libro de alto contenido jurídico, pero a la par accesible gracias a las magníficas explicaciones que contiene. De ahí que esta monografía no sólo se recomiende para conocedores del Derecho Administrativo

sino que, por la sencillez de su redacción -señal clara del dominio que la catedrática jienense tiene sobre la materia-, bien podría servir a estudiantes del Derecho Administrativo interesados en el régimen disciplinario y, por su amplísima colección jurisprudencial de todas las instancias, a profesionales del Derecho que tengan interés en adquirir una utilísima herramienta de trabajo para su consulta diaria.

Eugenio Alejandro Gómez Rodríguez

Abogado y doctorando en la Universidad Pablo de Olavide