

MITOS Y REALIDADES EN LA NUEVA LEY DISCIPLINARIA DE LA GUARDIA CIVIL

Rafael Matamoros Martínez
Coronel Auditor

INDICACIONES PREVIAS

La Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil (NLDGC), saludada por algunos como el signo de una nueva etapa en el Instituto y tachada por otros de confusa, es una norma que a nadie ha dejado indiferente dentro del estamento militar.

Declara su preámbulo que, no obstante las contadas disfunciones producidas en la aplicación de la norma disciplinaria precedente¹, ciertos pronunciamientos judiciales y “las demandas surgidas en la propia evolución de la sociedad española”, aconsejan su revisión para afrontar nuevas realidades, problemas y retos. Paralelamente, y en esta misma línea, se ha promulgado la Ley Orgánica reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (LODDGC)². Ambas disposiciones vienen a formar, con la ya veterana Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), un complejo inseparable que constituye el estatuto de los guardias civiles al que se refiere el artículo 104.2 de la Constitución. Cualquier análisis que del régimen disciplinario de estos servidores públicos se pretenda debe, pues, tener en cuenta el resto del conjunto estatutario.

A partir de la premisa indicada, el presente trabajo se propone realizar una descripción y no un verdadero estudio crítico de la NLDGC, entre otras cosas porque sólo a la vista de la experiencia en su aplicación podrán formularse críticas con fundamento. Que las normas alcancen o no los objetivos que se proponen depende, tanto del acierto del legislador a la hora de construirlas, cuanto de la puesta en práctica que de ellas se realice.

No se abordarán, en fin, las cuestiones penales y de competencia de la jurisdicción militar derivadas de la disposición adicional 4ª de la Ley Orgánica 12/2007, por su complejidad merecedoras de un análisis específico y que no guardan directa relación con el régimen disciplinario.

EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL INSTITUTO

Caracterización

El régimen disciplinario de los empleados públicos, en general, comprende el conjunto de reglas que establecen las contravenciones punibles de las disposiciones estatutarias y de

¹ La también Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio.

² Ley Orgánica 11/2007, también de 22 de octubre.

servicio; las sanciones aplicables y los procedimientos para la depuración de las infracciones e imposición de los castigos.

El régimen disciplinario no comprende las infracciones académicas ni sus consecuencias (art. 2.2 NLDGC y 39.2 de la Ley de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (LPGC)³.

En el orden sustantivo, además de la eliminación de las sanciones de arresto –que sí perviven en el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas⁴ y podrían ser aplicadas a guardias civiles en los casos previstos en el art. 15.1 LOFCS⁵-, lo verdaderamente peculiar del nuevo régimen disciplinario del Instituto es la tipificación como infracciones de:

- la comisión de delitos dolosos relacionados con el servicio o que hayan causado daños a la Administración o las personas (falta muy grave del art. 7.13 NLDGC)⁶, y
- la imposición de condena por delito doloso o por falta, también dolosa y que cause daño a la Administración o a los administrados (falta grave del art. 8.29 NLDGC)⁷.

En línea con lo que dispone el artículo 6.9 de la LOFCS, concreta el artículo 2 de la NLDGC el objeto del régimen disciplinario en garantizar el cumplimiento por los guardias civiles de la misión general que al Instituto, como integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, asigna la Constitución⁸ y el correcto desempeño de las funciones que le corresponden con arreglo al ordenamiento jurídico. Ha quedado eliminada la referencia expresa que el precepto correlativo de la Ley Orgánica 11/1991 efectuaba a la naturaleza militar del Cuerpo, por lo demás, resultaba innecesaria en vista de la proclamación que de ella efectúan los artículos 9.b, 13.1 y 15.1 de la LOFCS; 1.1 y disposición adicional 1ª de la LODDGC; 23 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN)⁹ y en preámbulo de la propia NLDGC.

Este régimen disciplinario es independiente del sistema penal, en sus ramas común y militar, respecto del que se encuentra en posición de subordinación (arts. 3 y 4 NLDGC y 8.3 LOFCS). Como consecuencia de ello:

- a) Es posible la doble sanción, penal y disciplinaria, de los mismos hechos, siempre que la respuesta disciplinaria se dirija a tutelar un bien o interés jurídico distinto del que haya sido protegido mediante la condena impuesta en la vía penal¹⁰.

³ Ley 42/1999, de 25 de noviembre.

⁴ Que establece la LO 8/1998, de 2 de diciembre (LDFAS).

⁵ Esto es, cuando los guardias civiles desempeñen funciones de carácter militar o estén integrados en unidades militares.

⁶ Para los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de modo más riguroso, la infracción disciplinaria, también muy grave, consiste en “cualquier conducta constitutiva de delito doloso” (art. 27.3.b LOFCS).

⁷ Ser condenado por delito doloso no contemplado en el Código Penal Militar y, en determinados supuestos, por delito cometido por imprudencia, es una de las causas de imposición de sanción extraordinaria para los militares de las Fuerzas Armadas (art. 17.6 LDFAS).

⁸ Básicamente, en su artículo 104.

⁹ LO 5/2005, de 17 de noviembre.

¹⁰ Aunque la NLDGC, a diferencia de la LDFAS (que lo hace en su art. 17.6), no excluye la posibilidad de sanción disciplinaria por hechos que hayan motivado una condena por delito contenido en el Código Penal Militar, parece poco

- b) Aunque es posible iniciar y tramitar procedimientos sancionadores por hechos que, a la vez, sean objeto de conocimiento por los juzgados y tribunales del orden penal, común o militar, sólo cabrá dictar resolución en la vía disciplinaria cuando ya exista una decisión judicial firme. Si se hubiera efectuado una declaración judicial de hechos probados, la administración disciplinaria quedará vinculada por ella.

Fuentes

Las fuentes del régimen disciplinario de la Guardia Civil son:

1. La NLDGC, que, por virtud de los principios de legalidad y tipicidad, no admite supletoriedad en materia de infracciones y sanciones (arts. 1 NLDGC y 9.3 y 25 de la Constitución).
2. En cuanto a los procedimientos para la declaración de las faltas e imposición de las sanciones, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC)¹¹ y la Ley Procesal Militar (LPM)¹², por determinación de la disposición adicional 1ª NLDGC¹³.

Junto a ellas, deben tenerse en cuenta los artículos 5 al 8 LOFCS y, en general, las previsiones contenidas en la LODDGC.

Sujetos pasivos

Están sometidos al régimen disciplinario (art. 2 NLDGC):

- a) Como norma general, los guardias civiles que se encuentren en las situaciones administrativas -que regulan los artículos.81 al 86 LPGC- de:
- servicio activo,
 - servicios especiales por participar en el desarrollo de programas específicos de interés para la seguridad ciudadana,
 - excedencia voluntaria por cuidado de hijos o familiares, o por protección a causa de violencia de género, durante los primeros 18 meses,
 - suspenso de empleo,
 - suspenso de funciones
 - reserva.

probable que, en estos supuestos, la intervención penal deje desprotegido un interés jurídico que deba ser salvaguardado en el orden disciplinario.

¹¹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

¹² LO 2/1989, de 13 de abril.

¹³ Ha desaparecido del catálogo de normas supletorias la LDFAS, por aplicación del principio de especificidad del régimen disciplinario del Instituto proclamado por el art. 15.1 LOFCS (aunque, como quedó indicado, la LDFAS deviene aplicable, en bloque, a los guardias civiles que pasen a actuar dentro del giro o tráfico propiamente militar); tampoco lo son, por el mismo motivo, los arts. 27 y 28 de la misma LOFCS, delimitadores del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

El desempeño de las misiones militares a las que se refieren los artículos 9.b y 14.3 LOFCS y 24 LODN¹⁴ y la integración en unidades de las Fuerzas Armadas determinan la inaplicabilidad a los guardias civiles afectados de su régimen disciplinario específico y su sujeción plena a la LDFAS (art. 15.1.II LOFCS). Parece lógico entender que el período de aforamiento disciplinario comenzará y concluirá en las fechas en que sean eficaces los actos administrativos que, respectivamente, dispongan el hecho causante y su terminación¹⁵.

- b) Los alumnos de los centros docentes de formación de la Guardia Civil, en los términos que determina el artículo 18 NLDGC. Básicamente, la sumisión al régimen disciplinario es plena para los guardias civiles que, por promoción interna o acceso directo, hubieren accedido a la condición de alumno¹⁶; y se produce de forma atenuada para los demás alumnos. Unos y otros quedan, además, sujetos a las normas específicas de carácter académico.

LAS FALTAS DISCIPLINARIAS

El sistema

Las infracciones disciplinarias, clasificadas como antes en muy graves, graves y leves (art. 6 NLDGC) aparecen tipificadas de la forma un tanto caótica que ya es tradicional en el ámbito administrativo sancionador. Pese a que los principios básicos de actuación de los guardias civiles y sus deberes quedan sistematizados en la LOFCS y la LODDGC¹⁷, la tipología de las infracciones establecidas por la NLDGC no guarda con tales normas la simetría que cabía esperar.

Llaman particularmente la atención respecto de la norma disciplinaria precedente:

- el incremento en el número de faltas muy graves (pasan a ser 28) y graves (hasta 38), con desproporción respecto de las faltas leves (que sólo son 21),
- la inversión del orden de los artículos que las establecen, que pasa a principiar por el de las muy graves,
- y la supresión del tipo genérico que cerraba el catálogo de faltas leves.

¹⁴ Mientras no se promulgue la disposición que venga a reglamentar las misiones militares del Instituto, la calificación de las que vayan desempeñándose o vayan a llevarse a cabo la efectuará, caso por caso, el Gobierno (d.t. 1ª, núm. 5 NLDGC)

¹⁵ También lo parece considerar que, finalizado el plazo de aforamiento, la competencia para sancionar las infracciones cometidas y no castigadas, pasará a las autoridades y mandos que establece la NLDGC y que las normas aplicables para la imposición y cumplimiento de las sanciones sean las que resulten más beneficiosas para el interesado, por aplicación del principio de retroactividad en lo favorable que, implícitamente, consagra el artículo 9.3 de la Constitución.

¹⁶ Pero los guardias civiles que hubieren ingresado en centros docentes de formación de las Fuerzas Armadas estarán sometidos a la LDFAS, a tenor del art. 3.3 de ésta.

¹⁷ Y, en lo que les resulte aplicable, también en el artículo 4 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar. Téngase, por lo demás, en cuenta que el régimen de derechos y deberes establecido para los miembros de las Fuerzas Armadas será el aplicable a los guardias civiles que pasen a desempeñar misiones militares o se integren en unidades de las Fuerzas Armadas (d.a. 1ª LODDGC).

Para mayor claridad -y aun a riesgo de provocar, precisamente, el efecto contrario-, agruparé las faltas por razón del bien jurídico contra el que atentan, con indicación de la correspondencia existente entre los tipos de distinta entidad.

Faltas contra el deber de acatamiento al ordenamiento jurídico

Infringen los artículos 5.1.a LOFCS y 15 LODDGC:

- La falta muy grave de incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución (art. 7.1).
- Las faltas muy grave (art. 7.1) y grave (art. 8.1) de irrespetuosidad a las instituciones y autoridades.

Faltas contra los deberes de jerarquía, disciplina y subordinación

Infringen los artículos 5.1.d LOFCS y 16 LODDGC:

- La falta muy grave de abuso de atribuciones (art. 7.6); las graves de abuso de autoridad (art. 8.3) y extralimitación (art. 8.4); y la leve de invasión de las competencias de los subordinados (art. 9.16).
- La falta muy grave de acoso a los subordinados (art. 7.8); las graves de impedir a los subordinados el ejercicio de sus derechos (art. 8.3) y desconsideración con los subordinados (art. 8.6); y las leves de incorrección (art. 9.1) y desconsideración (art. 9.15) con los subordinados.
- Las faltas muy grave (art. 7.27), grave (art. 8.30) y leve (art. 9.14) de no impedir la comisión de faltas disciplinarias.
- La faltas muy grave de desobediencia (art.7.15); la grave de insubordinación (art. 8.5); y las leves de omisión o incorrección en el saludo (art. 9.12) y de irrespetuosidad (art. 9.18).

Faltas contra los deberes de relaciones con la comunidad

Infringen los artículos 5, apartados 2 y 3, LOFCS y 17 y 25 LODDGC:

- Las faltas muy graves de discriminación o acoso (art. 7.4) y abuso de atribuciones respecto de las personas (art. 7.7) y de obstaculizar el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 7.5); las graves de impedimento del ejercicio de los derechos (art. 8.3), extralimitación de atribuciones (art. 8.4) y desconsideración (art. 8.6) respecto de los ciudadanos, y de negarse a tramitar denuncias formuladas en lengua oficial (art. 8.38); y la leve de incorrección con los ciudadanos (art. 9.1).
- La falta muy grave de maltrato (art. 7.6).
- La falta muy grave de omisión de urgente auxilio (art. 7.9).
- La falta muy grave de cometer delito, doloso o culposo, que perjudique a la Administración o las personas (art. 7.13) y la grave de ser condenado por falta dolosa que cause daños a la Administración o a los administrados (art. 8.29)
- La falta muy grave de prevaricación (art. 7.25); las graves de no abstenerse cuando concurra causa para ello (art. 8.14) y eludir la tramitación de los asuntos (art. 8.34); y la leve de no tramitar los procedimientos o hacerlo de forma negligente (art. 9.17).
- La falta grave de indebida exhibición o mal uso de las armas (art. 8.23).

-La falta leve de infracción de las normas sobre uniformidad y policía personal (art. 9.10)

Faltas contra los deberes de neutralidad e imparcialidad

Infringen los artículos 5.1.b, 6.8 y 15.2 LOFCS y 9, 11, 12 y 18 LODDGC:

-Las faltas muy graves de no observar la neutralidad o independencia política o sindical (art. 7.2), llevar a cabo actividades políticas o sindicales (art. Art. 7.3) y participar en huelgas (art. 7.14)¹⁸.

-Las faltas graves graves de formular reclamaciones contrarias a la disciplina, falsas o colectivas (art. 8.21) o con publicidad (art. 8.22).

-La falta leve de omisión del conducto regular (art. 9.8).

Faltas contra los deberes de dedicación profesional y cooperación

Infringen los artículos 3 y 5.4 LOFCS y 20, 21 y 28 LODDGC:

-Las faltas muy grave (art. 7.10) y grave (art. 8.7) de no colaborar con otros miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

-La faltas muy grave de cometer delito doloso relacionado con el servicio (art. 7.13) y grave de ser condenado por falta relacionada con el servicio (art. 8.29).

-La falta muy grave de no comparecer en situaciones de emergencia (art. 7.11).

-Las faltas muy grave (art. 7.12), grave (art. 8.10) y leve (art. 9.2) de incomparecencia y no prestación del servicio y la también leve de impuntualidad (art. 9.7).

-La falta muy grave de embriaguez o consumo de drogas en el servicio (art. 7.23) y la grave de intoxicación etílica en el servicio (art. 8.27).

-Las faltas graves de emisión de informes o partes inciertos (art. 8.9), bajas médicas fraudulentas (art. 8.11) y perturbación del servicio (art. 8.12).

-Las faltas grave (art. 8.13) y leve (art. 9.3) de escaso rendimiento en el servicio.

-La falta grave de negligencia en el cumplimiento de las obligaciones profesionales u órdenes recibidas (art. 8.33) y la falta leve de cumplir los deberes o las órdenes de forma inexacta, negligente o con retrasos (art. 9.3).

-Las faltas grave (art. 8.24) y leve (art. 9.9) de mal uso de los elementos del servicio.

-La falta grave de incumplir grave y manifiestamente las obligaciones profesionales (art. 8.37).

-La falta grave de malversación de elementos oficiales (art. 8.25).

-La falta leve de infringir los deberes de residencia, localización o presentación (art. 9.4).

Faltas contra el deber de reserva

Infringen los artículos 5.5 LOFCS y 19 LODDGC:

¹⁸ Las conductas constitutivas de estas faltas exceden los límites del derecho de asociación profesional que a los guardias civiles reconocen los artículos 9, 36 y concordantes LODDGC; recuérdese que, en sintonía con lo dispuesto por el artículo 15.2 LOFCS, las asociaciones de guardias civiles “no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos y sindicatos” (art. 9.5 LODDGC) y que los miembros del Instituto tienen vedado el ejercicio de los derechos de sindicación (art. 11LODDGC) y de huelga (art. 12 LODDGC).

- Las faltas muy grave (art. 7.17) y grave (art. 8.8) de vulnerar el secreto profesional; y la falta leve de cometer indiscreciones (art. 9.5).
- La falta muy grave de publicar o utilizar de forma indebida secretos oficiales (art. 7.16).

Faltas contra los deberes de integridad y dignidad

Infringen el artículo 5.1.c LOFCS:

- Las faltas muy grave (art. 7.26) y grave (art. 8.32) de reincidencia en infracciones.
- Las faltas muy grave (art. 7.28), grave (art. 8.35) y leve (art. 9.20) de inducir a la comisión de infracciones de cada una de esas clases.
- Las faltas grave (art. 8.36) y leve (art. 9.21) de encubrir a quienes hayan cometido una infracción disciplinaria.
- Las faltas graves de embriaguez y consumo de drogas (art. 8.26) y de tenencia ilícita de drogas (art. 8.28).
- Las faltas grave (art.8.31) y leve (art. 9.19) de promover, alentar o participar en riñas o altercados entre compañeros.
- La falta grave de ser condenado por la comisión de un delito doloso que no afecte al servicio ni cause daño a la Administración o a las personas (art. 8.29).
- La falta grave de observar conductas gravemente contrarias a la dignidad del Instituto (art. 8.1) y las faltas leves de asistir a lugares o establecimientos incompatibles con la condición de guardia civil (art. 9.11) y de jugar en dependencias oficiales, con desdoro de la imagen de la Institución (art. 9.13).

Faltas contra el deber de observar las normas sobre incompatibilidad

Infringen los artículos 6.7 LOFCS y 22 LODDGC las faltas muy grave (art. 7.18) y grave (art. 8.15) de contravenir la normativa sobre incompatibilidades.

Faltas contra la legislación sobre videovigilancia

Infringen las disposiciones que regulan el empleo de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁹ las faltas muy graves previstas en los números 19 al 22 del artículo 7; y las faltas graves previstas en los números 16 al 20 del artículo 8.

Falta contra el deber de someterse a reconocimientos psicofísicos

Infringe el artículo 23 LODDGC la falta muy grave de negativa a someterse a reconocimiento médico o pruebas de alcoholemia o detección del consumo de drogas, legítimamente ordenados (art. 7.24).

Falta contra los deberes de formación y perfeccionamiento

Infringe los artículos 6.2 LOFCS y 26 LODDGC la falta leve de incumplimiento de las directrices o pautas formativas (art. 9.6).

¹⁹ Establecidas por la LO 4/1997, de 4 de agosto.

LAS CONSECUENCIAS DE LAS FALTAS

La responsabilidad disciplinaria

Los guardias civiles, en tanto que miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, son responsables por los actos que lleven a cabo infringiendo las normas legales y reglamentarias que rigen su profesión (art. 5.6 LOFCS). Si su conducta tiene encaje dentro de cualquiera de las faltas tipificadas en la NLDGC, el interesado incurrirá en responsabilidad disciplinaria.

La responsabilidad disciplinaria alcanza sólo a los autores de la acción u omisión típica²⁰ y se traduce en la imposición al interesado de una de las sanciones previstas para la falta de la que se trate (art. 11 NLDGC). Sin embargo, el superior que observe una infracción puede, sin perjuicio de corregirla²¹, optar por no castigarla ni promover su castigo, a impulsos del principio de oportunidad que consagra el artículo 24.1 NLDGC. El margen de discrecionalidad con que cuenta el superior es, naturalmente, limitado; no es que goce de carta blanca para decidir en uno u otro sentido, sino que, valorando las circunstancias de tiempo, lugar y ambiente y las condiciones personales del infractor, le es dable llegar a la conclusión de que basta con la corrección, sin que sea adecuado llegar a la sanción.

La responsabilidad disciplinaria queda extinguida por las causas siguientes:

1. El cumplimiento o inejecución de la sanción impuesta (arts. 20.1 y 69 NLDGC).

2. La prescripción de la infracción (art. 21 NLDGC), que se produce por el transcurso de 3 años, para las faltas muy graves, 2 años para las graves y 6 meses para las leves. Estos plazos se cuentan desde la comisión de la falta o, si ésta consiste en haber sido condenado, desde la firmeza de la sentencia²²; los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de comunicar a la Administración disciplinaria -Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil- las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos seguidos contra los guardias civiles y los alumnos de los centros docentes de formación del Instituto (d.a. 2ª NLDGC).

²⁰ Lo que significa que no incurrir en responsabilidad los cómplices. Pero téngase en cuenta que ciertos tipos de falta consisten en inducir o encubrir a los autores de otra infracción; en estos supuestos, el inductor o encubridor deviene autor de la falta.

²¹ Corregir no es sancionar, sino enmendar lo mal hecho, como deja claro el artículo 24.1 NLDGC.

²² No se entiende muy bien la referencia que el artículo 21.2 hace al archivo de la ejecutoria penal. En el sistema del artículo 68.4 de la vieja LDGC, de inicio del plazo de prescripción sólo a partir del momento en que la Administración recibiera el testimonio de la sentencia firme condenatoria (o, como interpretó la jurisprudencia, desde que tuviera por cualquier medio conocimiento del hecho de la condena), era necesario buscar una solución de equidad para aquellos casos, ciertamente infrecuentes pero que se produjeron, en que ni el órgano jurisdiccional remitiera el testimonio ni por otra vía llegara la Administración a tener noticia de la condena. Mantener abierta indefinidamente la posibilidad de ejercicio de la acción disciplinaria contra el guardia civil penado no parecía una solución compatible con el espíritu del sistema disciplinario; fue por ello que los tribunales militares arbitraron la solución de considerar que, en tales casos, comenzara a correr la prescripción a partir del archivo de la ejecutoria penal. Pero nada de esto parece necesario (ni aplicable) cuando, como ahora ocurre, se establece como momento de inicio de la prescripción el de la firmeza de la sentencia condenatoria, ya sea que se comunique o no a la Administración.

El cómputo del plazo de prescripción se interrumpe:

- a. En todo caso, cuando se notifique al interesado el acuerdo de inicio del correspondiente procedimiento sancionador. Si el expediente no concluyera dentro del plazo que la ley establece, se reiniciaría el cómputo del plazo de prescripción²³.
- b. Tratándose de faltas muy graves o graves, a partir del momento en que se dirija contra el interesado un procedimiento penal por los mismos hechos. El plazo se reinicia desde el momento en que exista resolución firme²⁴.

3. La prescripción de la sanción (art. 22 NLDGC). Los plazos, contados desde que se hubiera notificado al interesado la resolución punitiva o, en su caso, desde que se quebrantara su cumplimiento²⁵, son de 3 años, si se impusieron por falta muy grave, 2 años si por falta grave, y 1 año cuando se impusiera por falta leve. Se interrumpe la prescripción en los casos de suspensión administrativa o judicial de la ejecución del castigo.

4. El fallecimiento del infractor (art. 20.1 NLDGC).

5. Tratándose de faltas graves o leves, la pérdida por parte del interesado de su condición de militar de carrera de la Guardia Civil y su retiro o pase a alguna de las situaciones administrativas que le desvinculan del régimen general de derechos y deberes de los miembros del Instituto. En estos supuestos, se acordará el archivo del expediente, con expresión de la causa que lo motiva (art. 20.2 NLDGC).

Si la falta cometida fuera de las muy graves, permanece abierta para la Administración la posibilidad de ejercer la acción disciplinaria, con reapertura del expediente, dentro de los 4 años siguientes, para el caso de que el interesado volviera a quedar sujeto a la normativa disciplinaria del Instituto.

6. El indulto y la amnistía, con la amplitud que determinen las disposiciones que concedan uno u otra²⁶.

Las sanciones

Las sanciones disciplinarias son, como se vio, los castigos que cabe imponer por la comisión de las faltas. A diferencia de lo que sucede en el caso de las penas, su finalidad

²³ Del tenor literal del apartado 3 del artículo 21 NLDGC resulta ser el indicado un supuesto de auténtica interrupción, y no de simple suspensión del cómputo del término extintivo. Por ello, al cesar la causa interruptiva, el plazo “vuelve a correr” desde el principio, y no se reanuda el cómputo desde el instante en que quedara suspendido.

²⁴ Valga también para este caso, que regula el apartado 4 del mismo artículo 21 NLDGC, lo indicado en la nota precedente.

²⁵ Dada la naturaleza de las sanciones que establece la NLDGC, es difícil concebir supuestos de quebrantamiento.

²⁶ No se refiere la NLDGC, como tampoco la LDFAS, a estas dos causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria; sí lo hacen, en cambio, los Reglamentos Disciplinarios de los Funcionarios Civiles del Estado (RD 33/1986, de 10 de enero), en su artículo 19.1, y del Cuerpo Nacional de Policía (RD 884/1989, de 14 de junio), en su artículo 15.1.

no es correctora sino retributiva: reprimir²⁷ los comportamientos infractores, que resultan “perjudiciales para el servicio o para los ciudadanos, o lesivos para el funcionamiento de la Institución” (art. 10 NLDGC).

El cuadro de sanciones que, en sus artículos 11 y 17, establece la NLDGC es el que sigue²⁸:

SANCCIONES DISCIPLINARIAS	A LOS GUARDIAS CIVILES Y ALUMNOS PROFESIONALES	A LOS ALUMNOS NO PROFESIONALES
1. POR FALTA MUY GRAVE	-Separación del servicio -Suspensión de empleo -Pérdida de puestos en el escalafón	-Baja como alumno en el centro docente
2. POR FALTA GRAVE	-Pérdida de destino -Suspensión de empleo -Pérdida de haberes con suspensión de funciones	-Suspensión de haberes y servicios
3. POR FALTA LEVE	-Pérdida de haberes con suspensión defunciones -Reprensión	-Suspensión de haberes y servicios -Reprensión

La principal novedad consiste en que han dejado de existir las sanciones de arresto²⁹. Aparecen, por otro lado, las de suspensión de haberes y servicios; y se definen en términos algo distintos, las clásicas sanciones de suspensión de empleo, pérdida de destino y pérdida de haberes, que, gráficamente, amplía su denominación.

Así queda el catálogo punitivo:

1. Separación del servicio

Comporta la baja en el Instituto, con pérdida de todos los derechos profesionales, excepto los pasivos consolidados (art. 12 NLDGC). Cuando se imponga a alumnos de un centro docente que ya fueran guardias civiles profesionales, conllevará, como accesorio, la baja en el centro (art. 18.2 NLDGC).

²⁷ Aunque el artículo 10 NLDGC no emplea este término sino el de “corregir”, parece claro que no tiene aquí el significado de enmendar lo mal hecho, sino el de prevenir, en su doble dimensión de prevención general y prevención especial. Recuérdese que la corrección, en su sentido de adecuación de lo mal hecho a lo que debe ser, es un paso previo a la imposición de la sanción (vid. nota 21 *supra*).

²⁸ La ley no es muy consistente a la hora de ordenar, por orden de gravedad, las sanciones. Así, mientras el apartado 1 del artículo 11 (sanciones por falta muy grave) las enumera por orden descendente, el apartado 2 (sanciones por falta grave) no parece seguir un criterio claro –coloca en tercer lugar la pérdida de destino, que parece la más grave de todas o, al menos, más que la de pérdida de haberes con suspensión de funciones- y el apartado 3 (sanciones por falta leve) menciona antes a la reprensión que a la pérdida de haberes con suspensión de funciones. Por su parte, el artículo 17.3 se inclina por una ordenación de menor a mayor gravedad. En el cuadro que sigue, se propone el que pudiera ser orden descendente más lógico, teniendo en cuenta los precedentes normativos.

²⁹ De lo que no cabe inferir una menor “intensidad” del carácter militar de la Guardia Civil, proclamado, según se vio, sin ambages en las tres normas estatutarias. La naturaleza militar, referida a los Cuerpos armados, se tiene o no. El legislador, lícitamente, ha escogido mantenerla para el Instituto de la Guardia Civil, a la vez que considera inadecuado el mantenimiento de las sanciones de arresto (como explica en el preámbulo a la NLDGC), por desfasada, difícilmente justificable y excesivamente gravosa, en lo que respecta al giro o tráfico policial del Cuerpo, aunque no para los supuestos en que los guardias civiles, por estar plenamente inmersos en actividades específicamente militares, pasen a quedar sometidos a la LDFAS.

2. Suspensión de empleo

Produce estos efectos (art. 13 NLDGC):

- el pase del castigado a la situación administrativa homónima, con los efectos económicos correspondientes,
- la privación del ejercicio de todas las funciones propias del empleo,
- la inmovilización en el escalafón, por el tiempo de su duración, con pérdida definitiva de los puestos que resulten de los movimientos escalafonarios, y
- la pérdida para el servicio del tiempo al que alcance.

Si se impone por más de seis meses, ocasiona, además, el cese en el destino y la imposibilidad de obtener otro durante los dos años siguientes a su cumplimiento, en la misma unidad o especialidad que determine la resolución sancionadora.

Las faltas muy graves pueden castigarse con suspensión de empleo desde 3 meses y 1 día a 6 años. Las graves, entre 1 y 3 meses³⁰.

Como en el caso de la separación del servicio, cuando se imponga la suspensión a alumnos de un centro docente que ya fueran guardias civiles profesionales, conllevará, como accesoria, la baja en el centro (art. 18.2 NLDGC).

3. Pérdida de puestos en el escalafón

Consiste en un retraso de entre 1/10 y 1/5 de los puestos existentes en la escala y empleo del infractor (art. 14 NLDGC)³¹.

4. Pérdida de destino

Supone el cese del que tuviera el interesado, con prohibición de solicitar otro en la misma unidad o especialidad que determine la resolución que la imponga, durante los 2 años siguientes (art. 15 NLDGC)³². La determinación de esta prohibición debe efectuarla la resolución sancionadora, de forma motivada, en función de la relación que exista con la infracción cometida.

Cuando se imponga a alumnos de un centro docente que ya fueran guardias civiles profesionales, conllevará, como accesoria, la baja en el centro (art. 18.2 NLDGC).

5. Baja como alumno en el centro docente

³⁰ Como puede observarse, esta sanción de suspensión de empleo se ha configurado en la NLDGC de un modo más aflictivo que el castigo homónimo que preveía la norma disciplinaria anterior.

³¹ La fijación de un mínimo de puestos que han de perderse ha endurecido esta sanción respecto de la existente en la vieja LDGC.

³² No impide, en cambio, la norma que pueda asignarse al castigado, por necesidades del servicio o con carácter forzoso, destino en la unidad o especialidad concernida, durante ese plazo de 2 años.

Consiste en la pérdida de la condición de alumno del centro, y del empleo que se hubiera alcanzado con carácter eventual (art. 18.6 NLDGC)³³.

6. Pérdida de haberes con suspensión de funciones

Supone dejar de percibir las retribuciones correspondientes al número de días a que alcance el castigo, durante los cuales estará, además, el interesado suspenso en sus funciones, sin cambio en su situación administrativa (art. 16 NLDGC). Para calcular la disminución retributiva, se computarán los haberes brutos mensuales, dividiéndolos entre 30 y multiplicando esta cantidad por el número de días de extensión del castigo (art. 67.3 NLDGC).

Cuando se imponga por falta grave, la duración de esta sanción será de entre 5 y 20 días, y el interesado podrá solicitar que la deducción retributiva se fraccione durante los cinco meses siguientes (arts. 11.2 y 67.2 LDGC)³⁴.

Si se aplica por una falta leve, su extensión oscilará entre 1 y 4 días (art. 11.3 NLDGC).

Los alumnos a quienes se imponga no dejarán de participar en las actividades de carácter académico (art. 18.5 NLDGC).

7. Suspensión de haberes y servicios

Equivale a la sanción de pérdida de haberes con suspensión de funciones y sólo puede imponerse a alumnos que no tuvieran previamente la condición de guardia civil (art. 18, apartados 3 y 7 NLDGC). Los sancionados no dejarán de participar en las actividades de carácter académico (art. 18.5 NLDGC).

Su duración será de 5 a 20 días, si se impone por falta grave o muy grave, y de 1 a 4 días, si por falta leve (art. 18.3 NLDGC).

8. Reprensión

Es la reprobación escrita dirigida al infractor (art. 17.1 NLDGC).

Aplicación de las sanciones

Dos son los presupuestos para la imposición de las sanciones:

- Uno material: la comisión de una falta disciplinaria (art. 11 NLDGC).

³³ Añade el mismo precepto que la baja no afectará a la condición de guardia civil que el interesado pudiera tener antes de ser nombrado alumno, determinación ésta que hay que entender referida, no a la sanción de baja en el centro en sí (que no puede imponerse más que a los alumnos ingresados desde fuera del Instituto), sino al efecto accesorio de las de suspensión de funciones y pérdida de empleo impuestas a alumnos que previamente fueran guardias civiles (cfr los apartados 2 y 3 del propio art. 18).

³⁴ Lo que no se fracciona es la suspensión de funciones.

-Y otro formal: la previa tramitación de un expediente disciplinario, en el que se declare formalmente la existencia de la falta y se acuerde su castigo (art. 26 NLDGC).

En materia de sanciones rige escrupulosamente el principio de legalidad, de suerte que la infracción de que se trate sólo puede ser castigada con alguna de las sanciones que la ley establece para esa clase de falta (muy grave, grave o leve) y, en su caso, dentro de la extensión –máxima y mínima- prevista (art. 11 NLDGC).

Las sanciones que se apliquen deben, además (art. 19 NLDGC):

1. Ser proporcionadas a la gravedad y circunstancias que la conducta infractora, teniendo en cuenta

- la intencionalidad del autor,
- la reincidencia, salvo que la infracción consista, precisamente, en eso³⁵,
- la incidencia sobre la seguridad ciudadana,
- la perturbación ocasionada al normal funcionamiento de la Administración o al servicio encomendado,
- la mayor o menor afectación a la disciplina, la jerarquía, la subordinación y a la imagen del Instituto
- Y, para las infracciones consistentes en cometer o ser condenado por delito o falta penal, la relación que los hechos tengan con el desempeño de las funciones del interesado, y la extensión o entidad de la pena impuesta.

El historial profesional del infractor sólo podrá valorarse como atenuante.

El criterio de proporcionalidad conduce a la elección de una de entre las varias sanciones posibles³⁶.

2. Y, cuando sea preciso determinar su extensión o alcance, individualizarse, atendiendo a las vicisitudes del infractor y las que afecten al servicio.

Anotación y cancelación de las sanciones

Todas las sanciones disciplinarias deben ser anotadas³⁷, pero ahora exclusivamente en la hoja de servicios del infractor³⁸ (art. 70 NLDGC), surtiendo los efectos desfavorables siguientes:

³⁵ Que es el caso de las faltas muy grave del artículo 7.26 y grave del artículo 8.32 NLDGC.

³⁶ Tratándose de la falta leve de encubrir la comisión de otra falta leve (art. 9.21), la ley ha predeterminado la sanción proporcionada, al establecer que sólo puede castigarse con reprensión.

³⁷ En la línea de los Reglamentos Disciplinarios de los Funcionarios Civiles del Estado (art. 51) y del Cuerpo Nacional de Policía (art. 54.1). La LDFAS, en cambio, no exige la anotación de las sanciones de reprensión (art. 71), lo que, en definitiva, las hace menos onerosas para el interesado.

³⁸ Y no en el Registro de Personal al que se refiere el artículo 50 LPGC.

- En el orden disciplinario, constituir un elemento de los tipos de acumulación de infracciones establecidos por los artículos 7.26 y 8.32 NLDGC y provocar el agravamiento de la responsabilidad por faltas ulteriores (art. 19.b NLDGC).
- En la vertiente puramente administrativa, los prevenidos por la LPGC.

Son invalidables todas las notas, excepto las causadas por la sanción de separación del servicio (art. 72.1 NLDGC). La cancelación puede producirse:

- a) Automáticamente, al ingresar el interesado en la Escala correspondiente, cuando se trate de faltas leves cometidas por alumnos de los centros de formación (art. 71.3 NLDGC).
- b) De oficio³⁹, al transcurrir sin que se imponga al interesado ninguna pena o sanción disciplinaria durante los siguientes 4 años -para las sanciones por falta muy grave-; 2 años -para las impuestas por falta grave-; o 1 año -para las aplicadas por falta leve- (art. 71.2 NLDGC). El Registro Central de Penados y Rebeldes debe colaborar con la Administración disciplinaria para posibilitar la tramitación de los procedimientos de invalidación (d.a. 3ª NLDGC).

La cancelación determina la anulación de la nota afectada y, si se trataba de una sanción por falta leve cometida por un alumno de la enseñanza de formación, también su desaparición física de la hoja de servicios. No obstante, de las notas por falta muy grave o grave podrá certificarse a efectos de clasificaciones y concesión de recompensas (arts. 72 NLDGC y 46 LPGC).

Medidas no sancionadoras

No constituyen sanciones las medidas siguientes:

1. La advertencia o amonestación verbal que, en el ejercicio del mando, puede hacer el superior al subordinado para el mejor cumplimiento de sus obligaciones o servicios (art. 17.2 NLDGC)⁴⁰.
2. La corrección por los mandos de las infracciones que se observen en los guardias civiles de inferior empleo (art. 24.1 NLDGC).
3. La orden de presentarse de manera inmediata en la unidad, centro u organismo de su destino que al infractor puede dar cualquier superior, como acción inmediata para mantener la disciplina o evitar perjuicios graves al servicio o a la buena imagen de la Institución (art. 24.2 NLDGC).

³⁹ La eliminación de la cancelación rogada es, probablemente, uno de los elementos más beneficiosos, para los interesados y para propia la Administración, introducidos por la ley. Naturalmente, su adecuada puesta en práctica requiere la definición de procedimientos ágiles, que conduzcan a que la cancelación se realice con igual eficiencia que la anotación.

⁴⁰ En realidad, esta medida no reviste siquiera carácter disciplinario; se adopta en pura vía de mando.

4. La determinación que, en los mismos supuestos, puede adoptar cualquier superior, de cese del infractor en sus funciones habituales por un plazo de hasta 4 días (art. 24.2 NLDGC).

5. Las medidas cautelares que, para mantener la disciplina o evitar perjuicio al servicio, puede adoptar la autoridad que orden el inicio de un expediente disciplinario por falta grave –cese del interesado en sus funciones o algunas de ellas por un máximo de 3 meses- o por falta muy grave –la misma y, además, la propuesta de pase del afectado a la situación administrativa de suspenso de funciones, con o sin cese en su destino- (art. 54 NLDGC).

Responsabilidad patrimonial

Las posibles consecuencias de la infracción no se agotan con la responsabilidad disciplinaria del autor (arts.5.6 *in fine* LOFCS y 3 NLDGC). Si a resultas de la comisión de la falta se han causado daños indemnizables a la persona o bienes de un tercero, podrá éste exigir del Estado la responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal del servicio público, en los términos de los artículos 139 y 141 al 144 LRJ-PAC⁴¹. De ser el Estado el perjudicado en sus bienes o derechos, podría incoarse contra el infractor el expediente de responsabilidad que previene el artículo 145.3 LRJ-PAC.

LA POTESTAD DISCIPLINARIA

El deber de corrección y sus implicaciones

Los mandos tienen, según se vio, el deber de corregir las infracciones que observen en los de inferior empleo (art. 24.1 NLDGC). Este deber no presupone facultades disciplinarias y, dados los términos en que viene descrito, es dable entender que:

- sólo afecta al personal militar, e
- incumbe tanto a los mandos pertenecientes al Cuerpo de la Guardia Civil, cuanto a los de las Fuerzas Armadas que ocupen destino en la estructura del Instituto.

Si el superior considera que la infracción es merecedora de sanción, además de corregirla acordará, si tiene atribuciones para ello, el inicio del oportuno procedimiento o dará parte a quien las tenga (art. 24.1 NLDGC), pudiendo adoptar las medidas previas de ordenar la presentación del infractor en su destino y disponer el cese en sus funciones (art.24.2 NLDGC).

Potestad disciplinaria y competencia sancionadora

La potestad disciplinaria es la atribución legal de facultades para imponer sanciones, en abstracto (arts.23.1 y 25 NLDGC). La competencia sancionadora es la medida de la potestad, y determina qué sanciones y a quién se pueden imponer (arts. 27 al 37 NLDGC).

⁴¹ Sólo si pudiera desvincularse la conducta constitutiva de falta del giro o tráfico propio de la Guardia Civil (lo cual resulta conceptualmente, si no imposible, extremadamente complejo) estaría el perjudicado legitimado para el ejercicio de una acción civil contra el infractor, con fundamento en el artículo 1902 del Código Civil.

Están investidos de potestad disciplinaria respecto de los miembros de la Guardia Civil y alumnos de los centros de formación del Instituto:

AUTORIDADES Y MANDOS	SANCIONES QUE PUEDEN IMPONER	A QUIÉN
1. Ministro de Defensa	-Todas (la separación del servicio, a propuesta del Ministro del Interior)	-A todo el personal sometido a la NLDGC
2. Subsecretario de Defensa	-Baja en el centro docente (previo informe del Director del Centro)	-A los alumnos
3. Director General de la Policía y de la Guardia Civil	-Todas, excepto la separación del servicio y la baja en el centro docente	-A todo el personal sometido a la NLDGC
4. Director Adjunto Operativo	-Sanciones por faltas graves y leves, excepto la pérdida de destino y la baja en el centro docente	-Al personal a sus órdenes -Al personal sin destino -Al personal que preste servicio en el extranjero
5. Oficiales Generales con mando	-Sanciones por faltas graves y leves, excepto la pérdida de destino y la baja en el centro docente	-Al personal a sus órdenes -El General Jefe de Enseñanza, además, a los alumnos -Los Generales Jefes de demarcación territorial, además al personal sin destino
6. Oficiales Jefes de Zona, Servicio, Jefatura y similar, Directores y Jefes de Estudios de Centros Docentes de Formación	-Sanciones por faltas leves	-Al personal a sus órdenes -Directores de Centros, Jefes de Estudios y Jefes de Unidad donde hagan prácticas, también a los alumnos
7. Oficiales Jefes de Compañía, Subsector de Tráfico, Unidad Orgánica de Policía Judicial y similar y los que tengan mando en Centros Docentes de Formación	-Reprensión -Pérdida de haberes con suspensión de funciones, hasta 2 días -Suspensión de haberes y servicios, hasta 2 días	-Al personal a sus órdenes -Los destinados en Centros Docentes y en unidades donde hagan prácticas, además a los alumnos
8. Oficiales que sean Comandantes de Puesto Principal, Jefes de Destacamento de Tráfico, Grupo de Investigación o similar	Reprensión -Pérdida de haberes con suspensión de funciones, hasta 1 día -Suspensión de haberes y servicios, hasta 1 día	-Al personal a sus órdenes -Los destinados en Centros Docentes y en unidades donde hagan prácticas, además a los alumnos
9. Suboficiales que sean Comandantes de Puesto, Jefes de Destacamento de Tráfico, Grupo de Investigación o similar ⁴²	-Reprensión	-Al personal a sus órdenes y a los alumnos en prácticas

Es preciso tener en cuenta que:

-Los Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas que tengan mando sobre unidad, centro u organismo del Instituto están investidos de potestad disciplinaria y tienen las competencias correspondientes sobre los guardias civiles que estén a sus órdenes (art. 29

⁴² Existe una contradicción, difícilmente superable, entre el artículo 30.4 y el 50.3 de la ley, que, de hecho, conduce a la imposibilidad material de que los Suboficiales puedan ejercer la competencia sancionadora que se les reconoce: deben nombrar a un Oficial, que les esté subordinado, para que instruya el expediente sancionador. Esta condición imposible afecta también a los Oficiales que no tengan a otro Oficial subordinado (o que, teniéndolo, no pueda intervenir por estar incurso en causa de abstención para intervenir). En todos estos casos, por imperativo del principio de legalidad del procedimiento que proclaman los artículos 26 y 38, a los mandos afectados no les queda otra vía que la del artículo 24.1: dar parte disciplinario o trasladar el que hubieren recibido al superior del que dependan que tenga competencia sancionadora y posibilidad real de ejercerla.

NLDGC). En cambio, los demás Oficiales con mando que no pertenezcan a la Guardia Civil carecen de competencia (art. 30 NLDGC).

-Los mandos interinos y accidentales tienen potestad y la misma competencia que los titulares a los que sustituyan (art. 36 NLDGC).

-Se entiende que están a las órdenes de una autoridad o mando los guardias civiles con destino o en comisión de servicio en la unidad, centro u organismo de que se trate (art. 32 NLDGC). Respecto de los alumnos, deben serlo del centro correspondiente (arts. 31 y concordantes NLDGC).

-Sólo el Ministro de Defensa y el Director General de la Policía y de la Guardia Civil pueden imponer sanciones a los vocales titulares y suplentes del Consejo Asesor de Personal de la Guardia Civil, hasta 2 años después de que hayan cesado en su cometido (art. 34 NLDGC).

-los Jefes de unidades o grupos temporales de la Guardia Civil tienen potestad y competencia sobre los componentes de unas u otros, mientras existan; sus atribuciones serán las correspondientes a la entidad de la unidad o grupo, que se determina en función del empleo del que lo mande (art. 37 NLDGC)⁴³.

La facultad de instar el ejercicio de la potestad

Pueden instar el ejercicio de la potestad disciplinaria las autoridades que dirijan funcionalmente los servicios de unidades o miembros de la Guardia Civil (art. 23.2 NLDGC); quedan incluidas en esta categoría, fundamental aunque no exclusivamente:

-El Ministro del Interior y el Secretario de Estado de Seguridad (art. 10, apartados 1 y 2, LOFCS),

-Los Delegados y Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares (arts. 10.3 LOFCS y 23.3, 29.3.a y 30 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado)⁴⁴.

-Y los Jueces y Tribunales de lo Penal y el Ministerio Fiscal (art. 35.d LOFCS).

Esta facultad de instar se traduce en la emisión de la *orden superior* o, en su caso, de la *propuesta* de inicio del procedimiento disciplinario a los que se refiere el artículo 39.1 NLDGC.

LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

Indicaciones generales

⁴³No cabe, en cambio, que los jefes de unidad independiente deleguen facultades sancionadoras en mandos subordinados que se encuentren al frente de unidades aisladas o destacadas, prevista en el artículo 38 LDFAS, en vista de que esta última no es ya de aplicación supletoria para la Guardia Civil (vid. su d. a. 1ª).

⁴⁴ Ley 6/1997, de 14 de abril.

Rompe claramente la ley disciplinaria con la norma precedente a la hora de regular los procedimientos sancionadores, que, con la denominación genérica de *expedientes disciplinarios*, quedan reducidos a dos:

- el expediente abreviado, para faltas leves
- y el expediente ordinario, para faltas graves y muy graves.

Ambos procedimientos tienen carácter escrito, los tramita un órgano instructor, de composición variable, con sujeción a los principios de legalidad e impulsión de oficio y responden a las siguientes pautas (arts. 38 al 49 NLDGC) :

1. La orden de inicio sólo puede darla una autoridad o mando con potestad y competencia para sancionar la clase de falta de la que se trate (leve, grave o muy grave); debe concretar los hechos, su calificación jurídica y la identidad del expedientado.

La autoridad disciplinaria puede acordar el inicio del expediente:

- a) Por propia iniciativa, al tener conocimiento de los hechos.
- b) En virtud de parte disciplinario, emitido por cualquier guardia civil o por un mando militar no perteneciente al Instituto⁴⁵, y con el contenido que determina el artículo 40.2 NLDGC; si el parte no se dirige al superior inmediato de quien lo emite, deberá éste informarle de haberlo efectuado. El promotor del parte tiene derecho a que se acuse recibo, se le informe de la adopción o no del acuerdo de inicio y, en caso afirmativo, se le notifique la resolución dictada en el expediente.
- c) A raíz de denuncia, siempre que no sea anónima. El denunciante goza de los mismos derechos a ser informado y notificado que el promotor del parte.
- d) Por orden superior, debiendo comunicarse a la autoridad que la emitió de la incoación del expediente y de la resolución que en él se adoptara.
- e) A propuesta de alguna de las autoridades que pueden instar el ejercicio de la potestad disciplinaria, que deberá ser, asimismo, informada de la apertura del procedimiento y de la resolución que se dicte en él.

2. El expedientado tiene derecho a:

- a) Ser informado, cuando se le notifique el acuerdo de inicio, de los derechos que le reconoce el artículo 24 de la Constitución.
- b) Conocer la identidad de quienes integren el órgano instructor y recusarles, si concurre causa legal para ello⁴⁶, de todo lo cual debe ser informado.

⁴⁵ Posibilidad ésta que deja abierta el artículo 24.1 NLDGC.

⁴⁶ De las previstas en el artículo 28.1 LRJ-PAC, que, en el orden establecido por la d.a. 1ª NLDGC, es la primera de las normas supletorias en materia de procedimiento y recursos.

- c) Ser asistido, en todas las actuaciones del expediente y a su elección, por
- un abogado en ejercicio, corriendo de su cuenta los honorarios de éste,
 - o un miembro de la Guardia Civil, elegido por él, a quien sus superiores deben facilitar la posibilidad efectiva de asistir al expedientado; la aceptación del cometido no es obligatoria, ni la designación se produce de oficio; el guardia civil asesor no puede percibir honorarios, retribución ni indemnizaciones por este concepto. Del derecho a la asistencia, en los términos descritos, debe informarse desde el primer momento al expedientado.
- d) Que se le dé, en cualquier momento, vista del expediente y copia de las actuaciones que no se le hubieran facilitado con anterioridad.
- e) Formular alegaciones y proponer la práctica de pruebas en los momentos procesales oportunos.

3. Las notificaciones y el cómputo de los plazos se rigen por las normas de la LRJ-PAC, con las escasas singularidades prevenidas por los artículos 43 y 44 NLDGC.

4. Las comunicaciones entre los órganos que intervengan en el procedimiento, empezando por el instructor, deben efectuarse directamente y, en lo posible, por medios informáticos y telemáticos. Todos los órganos de las distintas Administraciones Públicas están obligados a prestar la colaboración que les sea requerida, dentro de sus respectivas competencias.

5. El expedientado tiene derecho a asistir a la práctica de las pruebas que el órgano instructor acuerde, de oficio o a petición del propio encartado⁴⁷. A tal efecto, deberá ser citado con una antelación mínima de 48 horas.

6. Si durante la tramitación del expediente se apreciara que los hechos pudieran constituir una falta disciplinaria de mayor gravedad, una infracción administrativa de otro orden o un delito o falta penal, previa audiencia del expedientado se dictará acuerdo motivado en tal sentido y se cursarán las actuaciones a la autoridad disciplinaria, administrativa o judicial correspondiente⁴⁸. No es recurrible separadamente el acuerdo de apertura de un nuevo expediente disciplinario que se base en un previo expediente por falta de menor entidad.

7. La resolución final, con el contenido que determina el artículo 47 NLDGC, debe basarse en los hechos notificados al expedientado y decidir sobre todas las cuestiones planteadas en el expediente, incluida la eventual denegación de pruebas propuestas por el encartado. Se notificará a éste y, en su caso, al promotor del parte y al denunciante, y se comunicará a las autoridades que indica el artículo 47.3 NLDGC.

⁴⁷ Pero puede el órgano instructor denegar las pruebas que el expedientado proponga, si las considera impertinentes, inútiles o no relacionadas con los hechos. Contra el acuerdo denegatorio, que debe ser motivado, no cabe recurso independiente.

⁴⁸ Si se considerara que existe delito o falta penal, puede optarse por cursar lo actuado al Ministerio Fiscal (art. 48 NLDGC).

Los interesados

Apartándose de su precedente y de la normativa disciplinaria de las Fuerzas Armadas, la NLDGC emplea dos conceptos distintos de interesado en los expedientes sancionadores:

- a) A los efectos de la tramitación de los procedimientos, el concepto de interesado se restringe al expedientado (vid. arts. 42, 44, 46, 48 49 y concordantes).
- b) En cuanto a la posibilidad de interponer recurso contra las resoluciones finales dictadas en los expedientes, se legitima, como interesados, también al promotor del parte y al denunciante, que gozan, como se dijo, del derecho a que les sean notificadas en forma (arts. 47.2 y 73 NLDGC)⁴⁹.

La información reservada

Cuando alguna autoridad o mando con potestad, conocida o recibida –incluso mediante denuncia anónima- la noticia de hechos cuya trascendencia, circunstancias o autoría no estén claras, podrá llevar a cabo o encomendar a algún subordinado la práctica de una información reservada, precisamente para esclarecer lo acontecido y contar con los elementos de juicio que permitan decidir sobre la pertinencia de iniciar o no un expediente disciplinario (arts. 39.5 y 41.II NLDGC).

La información reservada no es un procedimiento disciplinario ni administrativo. Se trata de una serie de actuaciones de investigación no procedimentalizadas, que no han de ajustarse a formalidades⁵⁰ ni, por su naturaleza, son compatibles con la práctica de pruebas ni la existencia en ellas de interesados.

Cuando se inicie un procedimiento a raíz de una de estas informaciones, parece adecuado que se incorporen sus resultados al expediente, con posterior ratificación de quien la hubiere practicado.

El expediente disciplinario abreviado

El expediente abreviado, que debe tramitarse para esclarecer faltas leves, aparece regulado en los artículos 50 y 51 NLDGC que, en esencia, determinan que:

⁴⁹ No admite, expresa ni implícitamente, la NLDGC la posibilidad de que el promotor del parte o el denunciante puedan recurrir el acuerdo de no incoación del expediente. De una parte, los artículos 40.3 y 41 no prevén la notificación, sino sólo la comunicación, a estos últimos de lo acordado al respecto; por otra parte, los artículos 73 y siguientes sólo contemplan los recursos contra las resoluciones sancionadoras.

⁵⁰ No es preciso, ni siquiera, que se realicen por escrito, aunque conviene, para constancia, al menos las conclusiones o resultados a los que se llegue se formalicen en un documento.

1. Corre a cargo de un instructor, sin secretario. Debe ser un Oficial subordinado a la autoridad o mando que haya ordenado el inicio, si ésta fuera el Director General, algún Oficial General o mando del Instituto⁵¹.
2. No cabe la adopción de medidas cautelares, sin perjuicio de que el mando autor del parte pudiera haber dispuesto, antes del inicio del expediente, las de presentación del infractor en su unidad o el cese en sus funciones habituales, con arreglo al artículo 24.1 NLDGC. En estos casos, la orden de inicio debe pronunciarse sobre el mantenimiento o no de la medida previa.
3. Si el expedientado, tras serle notificado el acuerdo de inicio, no formula en 5 días oposición ni propone la práctica de prueba, puede dictarse resolución, sin más trámite.
4. Si se practicara prueba, debe darse vista de lo actuado al expedientado, para que pueda formular alegaciones en 5 días.
5. El término máximo para notificar al expedientado la resolución dictada es de 2 meses. El artículo 50.6 NLDGC no lo configura como plazo de caducidad⁵², por lo que, si se supera el mismo, no quedan invalidadas las actuaciones ya realizadas ni son nulas las subsiguientes; se reiniciará, eso sí, el cómputo del plazo de prescripción de la falta, desde el principio (arts. 21.3 NLDGC y 63.3 LRJ-PAC).

El expediente disciplinario ordinario

Establecen los artículos 52 al 65 NLDGC este procedimiento como único para depurar las faltas graves y muy graves, abandonado la anterior dicotomía expediente disciplinario-expediente gubernativo⁵³. En síntesis, el actual expediente disciplinario ordinario discurre del modo que sigue:

1. Se encargan de tramitarlo un instructor y un secretario, designados por la autoridad que acurde su apertura. Instructor sólo puede serlo un Oficial General u Oficial destinado en la Guardia Civil, de superior empleo o antigüedad que el expedientado; el secretario debe ser un guardia civil con la formación adecuada.
2. Cuando la naturaleza y circunstancias de la infracción lo requieran, para mantener la disciplina o evitar perjuicio al servicio, podrá la autoridad disciplinaria adoptar estas medidas cautelares:
 - a. El cese del interesado en todas o alguna de sus funciones habituales, por el plazo máximo de 3 meses.

⁵¹ Pero no necesariamente si la autoridad disciplinaria fuera el Ministro de Defensa, la Subsecretaria de Defensa o las autoridades y mandos de los centros docentes de formación, en este caso sólo si el expedientado es un alumno que no proceda de la Guardia Civil. Por lo demás, téngase en cuenta lo indicado en la nota 42 *supra*.

⁵² A diferencia de lo que, para los expedientes ordinarios, establece el artículo 65 NLDGC.

⁵³ Explica el preámbulo de la ley que se ha operado la “desaparición del término <<gubernativo>>, al considerarse anacrónico para referirse a los procedimientos por faltas muy graves”.

b. Si la falta que se esclarece es muy grave, además, y previo informe del asesor jurídico, proponer el pase del interesado a la situación administrativa de suspenso de funciones⁵⁴, con o sin cese en su destino.

Contra el acuerdo por el que se adopten estas medidas puede el interesado interponer recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.

Las medidas pueden ser alzadas en cualquier momento, a propuesta del instructor o por petición del interesado.

3. El instructor debe recibir declaración al expedientado y practicar todas las diligencias de comprobación de los hechos que considere pertinentes. Estas actuaciones no constituyen práctica de prueba, por lo que el expedientado no tiene derecho a participar en ellas⁵⁵.

4. A la vista de lo anterior, podrá el instructor

a. Proponer la terminación del expediente sin declaración de responsabilidad.

b. Formular pliego de cargos, en el que exprese los hechos, su calificación jurídica y la sanción que entienda procedente. Podrá apartarse, motivadamente, de los hechos expresados en la orden de inicio, pero sin introducir otros que no estén directamente relacionados con los ellos. En el mismo pliego propondrá el mantenimiento o el levantamiento de la medida cautelar de cese del expedientado en sus funciones.

Al pliego debe acompañar testimonio de la sentencia condenatoria, cuando se depure alguna falta derivada de la condena por sentencia penal (la muy grave del artículo 7.13 o la grave del artículo 8.29 NLDGC).

5. El pliego de cargos se notificará al expedientado, con exhibición del expediente y el interesado podrá

a. Mostrar conformidad con el pliego, en cuyo caso se elevará el expediente a la autoridad competente para resolver.

b. Contestarlo dentro de los 10 días siguientes, proponiendo las pruebas y acompañando los documentos que a su interés convengan.

6. El instructor resolverá, motivadamente, sobre las pruebas propuestas y podrá disponer la práctica de otras, de oficio. Contra el acuerdo denegatorio no cabe recurso, pero el encartado podrá reiterar su petición en el trámite de alegaciones o, en su caso, en el recurso que interponga contra la resolución del expediente.

Las pruebas se realizarán con citación del expedientado.

⁵⁴ Que regula el artículo 85 LPGC.

⁵⁵ Pero, en su contestación al pliego de cargos, podrá proponer, entre las pruebas que solicite, que dichas diligencias de comprobación, o algunas de ellas, sean ratificadas con su asistencia.

7. Cuando el instructor considere concluso el procedimiento, formulará su propuesta de resolución y la notificará al encartado, con exhibición del expediente y entrega de copia de las actuaciones que no le hubiera facilitado antes.

El expedientado podrá formular alegaciones dentro de los 10 días siguientes.

8. El instructor debe solicitar y unir al expediente, a menos que la falta que se investigue sea de las derivadas de condena penal:

a. Informe del Consejo de la Guardia Civil, si el encartado es miembro del mismo.

b. Informe del Consejo Superior de la Guardia Civil, cuando se depure una falta muy grave. Este informe debe solicitarse, precisamente, después de formulada la propuesta de resolución y antes de notificársela al expedientado.

9. El expediente completo se remitirá a la autoridad que ordenó su inicio, que puede:

a. Devolverlo al instructor para subsanación, práctica de diligencias complementarias o elaboración de una propuesta de mayor gravedad, todo ello previo informe del asesor jurídico.

b. Si se considera incompetente, remitir el expediente a la autoridad competente. Cuando se trate de imponer la sanción de separación del servicio, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil cursará el procedimiento al Ministro del Interior para que formule éste, si lo entiende pertinente, propuesta al Ministro de Defensa.

c. Dictar resolución, previo informe del asesor jurídico.

10. Si la resolución no se notifica al interesado dentro de los 6 meses siguientes a la orden de inicio, se produce la caducidad del expediente, con los efectos que determinan los artículos 21.3 NLDGC y 44.2 LRJ-PAC:

-El archivo del procedimiento, sin perjuicio de iniciar un nuevo expediente, en el que podrán conservarse las actuaciones sustantivas llevadas a cabo en el anterior.

-Y el reinicio del cómputo del plazo de prescripción de la falta⁵⁶.

No parece, en cambio, aplicable, por su radical contradicción con el artículo 21.3, citado, NLDGC la norma del artículo 92.3 LRJ-POAC, a cuyo tenor los procedimientos caducados no interrumpen la prescripción.

El plazo de tramitación puede:

a. Quedar reducido a la mitad, si la autoridad disciplinaria dispone la tramitación urgente del expediente, con fundamento en la necesidad de mantener la disciplina, razones de

⁵⁶ Que, en una interpretación razonable, no quedará interrumpido por la notificación al encartado de la orden de inicio del segundo expediente.

ejemplaridad o a causa de la gravedad o notoriedad de los hechos. En este caso, los demás plazos procesales disminuyen también a la mitad, excepto los de contestación al pliego de cargos y formulación de alegaciones.

b. Suspenderse, por un máximo de 6 meses, en virtud de acuerdo del Director General fundado en alguna de las causas que expresa el artículo 65.2 NLDGC.

EJECUCIÓN Y REVISIÓN DE LAS SANCIONES

Ejecutividad y ejecución

La inmediata ejecutividad de las sanciones disciplinarias, como aplicación específica del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos⁵⁷ aparece proclamada en el artículo 66 NLDGC y se refiere a la posibilidad, y correlativa obligación de la Administración, de llevar a cabo los trámites precisos para que el cumplimiento del castigo impuesto comience

-en el momento que determine la resolución punitiva, o
-a falta de indicación específica al respecto, el mismo día en que tal resolución se notifique al sancionado.

En caso de concurrencia de sanciones de imposible cumplimiento simultáneo, se ejecutarán por orden de mayor a menor gravedad (art. 68 NLDGC).

Si, por no estar en ese instante el sancionado sometido al régimen disciplinario del Instituto⁵⁸, no fuere posible ejecutar el castigo, se llevaría a cabo su cumplimiento cuando su cambio de situación lo permita, a menos que haya transcurrido el plazo de prescripción (art. 66.3 NLDGC).

Si existe para ello justa causa, el Ministro de Defensa y el Director General de la Policía y de la Guardia Civil, mediante resolución motivada, podrán disponer (art. 69 NLDGC):

- a. La suspensión del cumplimiento de la sanción, por un plazo inferior al de su prescripción.
- b. La inejecución, total o parcial, del castigo.

Las demás autoridades subordinadas podrán proponer al Director General una u otra medida respecto de las sanciones por ellas impuestas, actuando de oficio o a instancia del castigado.

Los recursos disciplinarios

⁵⁷ Que establece el artículo 94 LRJ-PAC.

⁵⁸ Con motivo de haber pasado a situación desvinculada o a retiro, o haber causado baja en el Instituto después de que se dictara la resolución. Recuérdese que, si alguno de dichos eventos se produjera en un momento anterior a la resolución, no podría dictarse ésta sino que sería forzoso acordar el archivo del expediente (art. 20.2 NLDGC).

Mantiene la NLDGC el tradicional principio de autotutela en cuanto a las resoluciones en materia disciplinaria, al arbitrar un sistema de recursos administrativos previo al acceso a la jurisdicción. Aunque los artículos 73 y siguientes se refieren, como actos impugnables, sólo a los de contenido sancionador, la aplicación supletoria del artículo 107 LRJ-PAC parece conducir a la admisibilidad de recursos también contra resoluciones no sancionadoras, pero cuyo contenido afecte a los derechos o intereses legítimos de los interesados.

Los recursos en la vía disciplinaria son dos:

a. El recurso de alzada, que procede contra las resoluciones dictadas por autoridades de nivel inferior al Ministro de Defensa y cabe interponer, dentro del mes siguiente a la notificación, ante

-el Ministro, si se trata de resoluciones dictadas por el Subsecretario de Defensa o el Director General de la Policía y de la Guardia Civil.

-El Director General, cuando la resolución la haya dictado un Oficial General.

-Y ante el Oficial General del que dependan, si la resolución procede de alguna de las autoridades y mandos subordinados (art. 74 NLDGC).

Ha dejado de existir, por innecesario, el segundo recurso de alzada que prevenía la ley disciplinaria derogada.

b. El recurso de reposición, que puede interponerse, también en el plazo de un mes, contra las resoluciones dictadas por el Ministro de Defensa (art. 75 NLDGC)⁵⁹. No cabe recurrir en reposición las resoluciones dictadas en los recursos de alzada (art. 115.3 LRJ-PAC).

Los recursos contencioso-disciplinario militares

Contra las resoluciones recaídas en los recursos disciplinarios de alzada y reposición podrán los interesados interponer el recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, que regulan los artículos 448 y siguientes LPM (art. 78.1 NLDGC).

Las resoluciones dictadas por las autoridades y mandos con potestad disciplinaria que afecten a los derechos fundamentales de los interesados y, específicamente, las que dispongan las medidas cautelares en el seno de un expediente disciplinario, podrán ser impugnadas directamente ante los tribunales militares mediante el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario (arts. 78.2 NLDGC y 518 LPM).

Suspensión de la sanción en vía de recurso

⁵⁹ Aunque el artículo 75 NLDGC califica al recurso de reposición de “potestativo”, en realidad sólo tiene este carácter en el sentido que no es obligatorio para el sancionado recurrir. Si no interpone este recurso administrativo, no podrá impugnar el acto sancionador en la vía contencioso-disciplinaria militar ordinaria (art. 78.1 NLDGC).

La interposición de recurso administrativo o, en su caso, judicial, contra la resolución sancionadora no suspende, por sí mismo, la ejecución de la sanción (arts. 66.1 NLDGC y 513 LPM), pero tal suspensión puede ser acordada, mientras se tramita el recurso:

- a. En el ámbito disciplinario, por la autoridad llamada a resolver el recurso, de oficio o a petición del interesado, en los términos del artículo 77 NLDGC.
- b. En la vía judicial, por el tribunal militar que conozca del correspondiente recurso contencioso-disciplinario, a solicitud del recurrente, a tenor de los artículos 513 y 514 LPM.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTON BARBERÁ, F. Y SOLER TORMO, J.I., “Administración Policial”. Valencia, 2000.
- DE DIEGO DÍEZ, L.A., “Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador”. Barcelona, 2006.
- GALLEGO ANABITARTE, A. Y MELÉNDEZ REXACH, A., “Acto y procedimiento administrativo”. Madrid, 2001.
- LAMAS ESTÉVEZ, M.A., “Deontología Policial”. Madrid, 2002.
- LINDE PANIAGUA, E., “El Estatuto de la Función Pública a debate”. Madrid, 2008.
- PARADA VÁZQUEZ, R., “Derecho Administrativo. II-Organización y empleo público”. Madrid, 2007.
- VV.AA., “Comentarios a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas”, coord. Por RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J.L. Madrid, 2000.
- VV.AA., “Comentarios a la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil”, coord. Por RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J.L. Madrid, 2001.