



## UNITAT 2

### ELS PRINCIPIS DEL RÈGIM DISCIPLINARI. LES FALTES DISCIPLINÀRIES

## CONTINGUTS

**TEMA 3. Els principis del règim disciplinari. Els principis substantius del règim disciplinari. El principi de legalitat. El principi de tipicitat. El principi non bis in idem. El principi de proporcionalitat. El principi de culpabilitat. El principi de presumpció d'innocència i dret a la defensa**

**TEMA 4. Les faltes disciplinàries. Les faltes molt greus. Les faltes greus. Les faltes lleus. Les persones responsables.**

## OBJECTIUS

- 1. Conèixer els principis substantius que informen l'aplicació del règim disciplinari**
- 2. Estudiar el catàleg de faltes disciplinàries del personal funcionari**



Autor/a: Francisco Vidal Adrover

Data d'elaboració: 1 d'abril de 2020

Aquesta obra es difon mitjançant la llicència [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).



### TEMA 3. ELS PRINCIPIS DEL RÈGIM DISCIPLINARI

#### 1. ELS PRINCIPIS SUBSTANTIUS DEL RÈGIM DISCIPLINARI

La regulació legal del règim disciplinari es sosté i s'integra per un conjunt de principis generals del dret, que la jurisprudència dedueix del text constitucional i, que amb algunes matisacions, són comuns en el dret administratiu sancionador i en el dret penal.

Precisament per aquest caràcter comú, l'art. 25.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic (LRJSP), disposa que els principis de la potestat sancionadora regulats en el Capítol III del Títol Preliminar són extensives a l'exercici per part de les administracions públiques de la seva potestat disciplinària respecte del personal al seu servei, sigui quina sigui la naturalesa jurídica de la relació d'ocupació.

Aquests principis substantius que informen l'aplicació del règim disciplinari es regulen en les disposicions següents:

- a) En l'art. 94.2 de l'EBEP, que es limita a enumerar-los.
- b) En els articles 134 a 136 de la Llei autonòmica de funció pública, que desplega i regula amb més detall les previsions de l'EBEP.
- c) I en els articles 25 a 31 de la Llei 40/2015, que tenen caràcter bàsic i completen la regulació prevista en l'EBEP i en la llei autonòmica de funció pública.

#### 2. EL PRINCIPI DE LEGALITAT

##### a) Concepte

Aquest principi està enunciat en l'art. 9.3 i en l'art. 25.1 CE, que disposa que ningú pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de la seva comissió no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa segons la legislació vigent.

En l'àmbit disciplinari, es recull en l'art. 25 de la LRJSP i e l'art. 131.1 de la LFPCAIB, que disposa que "el personal al servei de l'administració autonòmica únicament pot ser sancionat per les accions o omissions tipificades com a faltes disciplinàries per aquesta o una altra llei".

Aquest principi implica segons el Tribunal Constitucional (sentències 61/90 i 99/87 i 195/2005), una doble garantia:

- La primera d'ordre *material* i d'abast absolut, i es tradueix en la imperiosa exigència de predeterminació normativa de les conductes il·lícites (infraccions), i de les sancions corresponents. És a dir, s'exigeix una regulació normativa prèvia de les infraccions i de les sancions.
- La segona d'ordre *formal*, que es refereix al rang de les normes, atès que l'expressió "legislació vigent" de l'art. 25, posada en relació amb l'art. 53.1 CE (que exigeix reserva de llei per a la regulació dels drets del Títol I),

conduïxen a la conclusió que ha de ser una *norma amb rang de llei* formal la que reguli aquestes conductes.

Per tant, la determinació normativa prèvia de les faltes i de les sancions (requisit d'ordre material i abast absolut) és imprescindible per exercir la potestat disciplinària. No n'hi ha prou amb l'incompliment d'un deure del funcionari perquè s'imposi una sanció si no existeix una tipificació prèvia de l'incompliment com a infracció administrativa.

#### **b) Possibilitat de col·laboració reglamentària**

Aquesta darrera garantia (la reserva formal de llei), que s'aplica de manera absoluta en el dret penal, no és absoluta sinó *relativa i limitada* en el dret administratiu sancionador, de manera que el reglament pot complementar la llei en relació amb la tipificació de les conductes infractores i les sancions corresponents.

Aquesta possibilitat de col·laboració reglamentària va ser ja admesa pel Tribunal Constitucional en les sentències 87/1985 i 2/1987, que disposen que la llei que defineixi el règim disciplinari ha de tenir una delimitació material de les conductes prou clara que les normes reglamentàries siguin simplement instruments d'execució que no introdueixin cap innovació en el règim jurídic en qüestió.

El que no és possible és admetre en aquest àmbit «regulacions reglamentàries independents i no clarament subordinades a la llei». No obstant això, s'admet la necessària col·laboració reglamentària per introduir especificacions o graduacions en el quadre de sancions que la llei estableix, però sense que es puguin introduir noves infraccions i sancions ni variar la naturalesa o límits de les ja existents.

En aquest sentit, la Sentència 3/1988, de 21 de gener, exigeix que en la norma legal quedin suficientment determinats els elements essencials de la conducta antijurídica i la naturalesa i els límits de les sancions a imposar.

Aquesta previsió està recollida actualment en els articles 131.2 de la LFPCAIB i 27.3 de la LRJSP, que admeten la col·laboració reglamentària per introduir especificacions o graduacions en el quadre d'infraccions i sancions establertes legalment que, sense constituir noves infraccions o sancions, ni alterar la naturalesa o els límits de les que la llei preveu, contribueixin a identificar de manera més correcta les conductes o a determinar amb més precisió les sancions corresponents.

### **3. EL PRINCIPI DE TIPICITAT**

#### **a) Concepte**

El principi de tipicitat té relació directa amb el principi de legalitat, i implica que les conductes il·lícites i les sancions han d'estar predeterminades normativament (sentències del Tribunal Constitucional 42/1987 i 3/1988).



També té una relació directa amb el principi de seguretat jurídica i obliga el legislador i el titular de la potestat reglamentària a regular aquestes infraccions de manera que el conjunt de les normes aplicables permeti predir, amb un grau de certesa suficient, el tipus i el grau de sanció que es pot imposar. Per això, no és possible definir les conductes il·lícites de forma excessivament àmplia o vaga o indefinida.

Aquest principi s'enuncia en l'art. 127 de la LRJSP, segons el qual només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals infraccions per una Llei.

L'apartat segon d'aquest article estableix que les infraccions administratives és classifiquen per la llei en lleus, greus i molt greus.

Finalment, l'apartat tercer indica que únicament per la comissió d'infraccions administratives es poden imposar sancions que, en tot cas, estan delimitades per la Llei.

D'aquest principi de tipicitat es deriven dos mandats:

- El primer dirigit al legislador, que implica que les infraccions, les sancions i els criteris de graduació han d'estar predeterminats normativament.
- I el segon dirigit a l'Administració, que l'obliga a no sancionar fets diferents dels previstos per la norma.

**b) Mandat al legislador de predeterminar amb suficient certesa les infraccions, les sancions i la seva correlació**

Com ha dit el Tribunal Constitucional en la Sentència 61/90, les exigències del principi de tipicitat no queden satisfetes amb la simple predeterminació normativa de les infraccions, les sancions i les correlacions entre elles, sinó que exigeix que els preceptes que les regulin permetin predir amb un grau de certesa suficient, si una conducta és constitutiva o no d'infracció i quina sanció comporta.

No obstant això, cal tenir en compte que ni en el dret sancionador general ni en el dret penal s'imposa una determinació normativa (legal) absolutament precisa de les conductes que poden ser sancionades, cosa que seria impossible fer en tots els casos, atesa la generalitat dels mandats normatius.

El que s'ha d'exigir a les normes sancionadores és, doncs, que duguin a terme una determinació acabada i suficient de les conductes sancionades de manera que quedin suficientment determinats els seus elements essencials. Per això es prohibeixen els conceptes imprecisos, indeterminats i omnicomprensius de totes les conductes imaginables.

Amb tot, la jurisprudència admet una major flexibilitat del principi de tipicitat en el marc del règim disciplinari dels funcionaris (sentència del Tribunal Constitucional 151/1997; i sentències del Tribunal Suprem de 14 de juny de 1983,

3 de juny de 1986, 29 de desembre de 1987 i 27 de desembre de 1991, entre moltes altres).

En conseqüència, les normes de dret disciplinari tipifiquen amb freqüència les infraccions utilitzant conceptes jurídics indeterminats («abandonament del servei», «notòria falta de rendiment que comporti inhibició», «abús d'autoritat», «greu desconsideració», etc.). El Tribunal Constitucional en les sentències 219/1989 i 151/1997, diu que aquestes pràctiques no vulnereu l'exigència del principi de tipicitat sempre que la seva concreció sigui "raonablement factible en virtut de criteris lògics, tècnics o d'experiència i permeti preveure, amb suficient seguretat, la naturalesa i característiques essencials de les conductes constitutives de la infracció tipificada".

Tampoc vulnereu el principi de tipicitat aquelles redaccions que no contenen una descripció completa de la infracció, sinó que efectuen *remissions a altres normes* («incompliment de les normes sobre incompatibilitats», «la publicació de secrets oficials així declarats per llei», etc.). Per això, cal que la norma incompleta contingui el nucli essencial de la prohibició i efectui una remissió expressa a una norma concreta.

Finalment, també es permeten les anomenades clàusules generals o de tancament. Per exemple, l'art. 139 de la LFPCAIB tipifica com a falta lleu «l'incompliment dels deures i les obligacions del personal funcionari, sempre que no hagi de ser qualificat com a falta molt greu o greu». En aquest cas la doctrina exigeix que aquestes clàusules es refereixin a l'incompliment de preceptes que expressament es refereixin a deures o prohibicions i que aquests deures siguin d'ineludible compliment. En aquest sentit seria il·legal tipificar "qualsevol incompliment de qualssevol de les obligacions o prohibicions contingudes en qualsevol norma".

**c) Mandat a l'Administració de no sancionar fets diferents dels previstos en la norma (prohibició de l'analogia i de la interpretació extensiva)**

Aquesta exigència postula un interpretació restrictiva de les normes sancionadores, i inclou la interdicció d'analogia i d'interpretació extensiva de les normes sancionadores.

Aquesta doctrina ha estat recollida pel Tribunal Constitucional no només en l'àmbit del dret penal (SSTC 75/1984), sinó amb relació al dret administratiu sancionador, i particularment en l'àmbit disciplinari (STC 182/1990). La solució, en tot cas, ja era i és unànime en la jurisprudència del Tribunal Suprem.

L'art. 131.3 de la LFPCAIB i l'art. 27.4 LRJSP recullen aquest principi quan estableixen que les normes definidores de les infraccions i de les sancions no són susceptibles d'aplicació analògica.

**4. IRRETROACTIVITAT DE LES NORMES SANCIONADORES NO FAVORABLES**

En connexió directa amb el principi de legalitat, l'article 9.3 de la Constitució garanteix la irretroactivitat de les normes sancionadores no favorables. Aquest principi és

aplicable en el dret disciplinari i significa que les normes sancionadores no poden ser aplicades, en la mesura en què siguin desfavorables a l'inculpat, a fets o conductes anteriors a la seva entrada en vigor.

Aquest principi es concreta en l'art. 26.1 de la LRJSP, que indica que són aplicables les disposicions sancionadores vigents en el moment de produir-se els fets que constitueixin una infracció administrativa.

Qüestió diferent és si les disposicions sancionadores favorables són aplicables amb caràcter retroactiu. Aquesta és una conseqüència que el Tribunal Constitucional va considerar deduïble d'una interpretació a sensu contrari de l'article 9.3 de la Constitució (SSTC 8/1981 i 15/1981, 131/1986 i 159/1986). Al marge d'això resulta també defensable aquesta postura per exigències del principi d'igualtat (art. 14).

Avui dia la qüestió és pacífica en la jurisprudència, que admet la retroactivitat de la norma més favorable per aplicació analògica dels principis informadors del dret penal (sentències del Tribunal Suprem de 4 de juny de 1987 i 24 de maig de 1990, entre altres), que mantenen que seran aplicables retroactivament totes aquelles normes que deixin impune una conducta, rebaixin o atenuïn la seva gravetat o les sancions pertinents.

Aquesta previsió de retroactivitat favorable està incorporada actualment en l'art. 132.1 de la Llei de funció pública i també en l'art. 26.2 de la LRJSP, quan diu que "les disposicions sancionadores produeixen efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor o l'infractor, tant pel que fa a la tipificació de la infracció com a la sanció i als seus terminis de prescripció, fins i tot respecte dels sancions pendents de compliment a entrar en vigor la nova disposició".

D'altra banda, com a requisit fonamental, la retroactivitat ha de ser global, i s'han d'aplicar íntegrament les disposicions de la llei més avantatjosa, la qual cosa impedeix que es puguin aplicar preceptes pertanyents a diferents normes, creant així una tercera norma que sigui una barreja de les dues anteriors.

## 5. EL PRINCIPI NON BIS IN ÍDEM

### a) Concepte

El principi *non bis in idem* prohibeix que un mateix fet pugui ser sancionat dues vegades, tant en l'esfera penal com en l'administrativa o en ambdues alhora.

Aquest és un altre dels principis clàssics del dret sancionador, que si bé no es troba recollit expressament en la Constitució, el Tribunal Constitucional, des de la sentència 2/1981, l'ha considerat inclòs en l'àmbit del principi de legalitat en matèria sancionadora i, per tant, en el de l'article 25.1 de la Constitució. Aquesta circumstància fa susceptible de recurs d'empara la infracció d'aquesta regla.

Aquest principi és recull en l'art. 134.2 de la Llei autonòmica de funció pública i significa no és poden imposar dues sancions per la mateixa acció o omissió quan hi *concorrin identitat de subjecte, fets i fonament*.

Perquè es pugui produir aquesta aplicació cal que un mateix fet sigui constituït de dues o més infraccions, ja siguin penals o administratives, d'acord amb les normes que les regulen i, per tant, susceptible de dues sancions diferents a la mateixa persona. Però no n'hi ha prou amb això, sinó que a més les dues (o més) sancions imposables han de tenir el mateix fonament, és a dir, han d'estar encaminades a la protecció del mateix o almenys semblant bé jurídic.

Per aquesta raó, la jurisprudència del Tribunal Suprem ha considerat tradicionalment que el principi *non bis in idem* no és d'aplicació en el cas de coincidència de normes sancionadores penals i disciplinàries —i fins i tot sancionadores administratives de protecció de l'ordre general i disciplinàries, supòsit molt més infreqüent (Sentència de 2 de juny de 1976). En aquest cas, el Tribunal entén que són finalitats diferents la repressió de fets delictius i el restabliment de l'ordre social (Dret Penal), i el manteniment de l'ètica, del prestigi dels funcionaris i de l'Administració i del correcte funcionament dels serveis, que suposadament pretén protegir el règim disciplinari.

El Tribunal Constitucional ha fet seva aquesta doctrina apel·lant primer a les relacions de subjecció especial (SSTC 2/1981, 77/1983 i 112/1990) i després abandonant aquesta teoria i substituint-la per la diferència de l'interès jurídicament protegit (sentències 234/1991, 180/2004 i 116/2007) entre els dos ordenaments: "l'existència d'aquesta relació de subjecció especial tampoc és suficient per justificar la dualitat de sancions (...). Perquè sigui admissible la sanció disciplinària a una conducta ja castigada penalment és indispensable, a més, que l'interès jurídicament protegit sigui diferent".

Així doncs la jurisprudència —en base als diferents objectius i fonaments que persegueixen el dret penal i el dret disciplinari—, estima admissible la doble sanció disciplinària i penal.

En aquest sentit es pronuncia l'art. 134.3 de la LFCAIB quan diu que "la instrucció d'un procediment penal no exclou la tramitació d'un procediment disciplinari quan el fonament de la sanció que es pretén imposar sigui diferent del que persegueix la sanció penal".

No obstant això aquesta afirmació requereix certes matisacions, doncs no sempre ens trobarem davant interessos jurídics diferents. O dit d'una altra manera, en ocasions el dret penal i el disciplinari protegeixen els mateixos béns jurídics. Veurem com opera aquesta doctrina en els apartats següents.

## b) Delicte comú i infracció disciplinària

Com ha proclamat el Tribunal Suprem "...el principi general del dret conegut per *non bis in idem* suposa, en una de les seves més conegudes manifestacions, que no hi hagi duplicitat de sancions —administrativa i penal— en els casos en què s'aprecii la identitat del subjecte, fet i fonament sense existència d'una relació de supremacia especial de l'Administració (relació de funcionari, servei públic, concessionari, etc.) que justifiqui l'exercici del *ius puniendi* pels Tribunals i de la potestat sancionadora de l'Administració..."



Per tant, la jurisprudència constitucional admet la possibilitat de la doble sanció – penal i administrativa– en els supòsits en què, en el marc d'una relació de supremacia especial de l'Administració amb la persona sancionada, estigui justificat l'exercici del *ius puniendi* pels Tribunals i a la vegada la potestat sancionadora per l'Administració (STC 2/1981, de 30 de gener, FJ 4; 94/1986, de 8 de juny, FJ 4; i 112/1990, de 18 de juny, FJ3).

Aquesta potestat de l'Administració es basa en un fonament diferent del genèric *ius puniendi* de l'Estat o en un interès diferent: el de garantir a través de la sanció que el servei als ciutadans i a la societat es presti en condicions adequades (SSTC 234/1991, de 10 de desembre, FJ 2; i AATC 721/1984, de 21 de novembre, FJ 2; 150/1984, de 7 de març, FJ 3; 781/1985, de 13 de novembre, FJ 3; I 1264/1988, de 21 de novembre, FJ 2).

Per tant, s'admet que el dret administratiu disciplinari, referit als funcionaris públics, té un significat conseqüentment ètic, doncs la seva finalitat, més que el restabliment de l'ordre social infringit, és la salvació del prestigi i de la dignitat corporativa (sentències de 22 de febrer de 1985 i 3 de juny de 1987).

En la mesura en que el dret penal protegeix les lesions o situacions de perill que poden sofrir béns jurídics concrets (la vida, la propietat, etc.) i que el dret disciplinari protegeix el bon funcionament dels serveis públics, una conducta que pugui lesionar un bé jurídic concret i alterar el bon funcionament dels serveis públics podrà ser sancionada en l'àmbit penal i en l'àmbit disciplinari.

Per tant, perquè una conducta constitutiva de delicte pugui ser sancionada per via disciplinària, és necessari que perjudiqui el correcte funcionament del servei. Per determinar si el servei ha resultat perjudicat cal relacionar la concreta conducta infractora del personal funcionari amb les funcions o competències que té atribuïdes el servei i constatar que s'ha produït un dany efectiu per a l'Administració.

### c) Delicte específic del personal funcionari i infracció disciplinària

No obstant això, la jurisprudència ha indicat que sí entra en joc el principi *non bis in idem* quan la infracció penal sigui de les anomenades “pròpies”, és a dir, que consisteixi en un tipus que només admeti com a subjecte actiu a un funcionari públic. El doble retret, penal i disciplinari, no està justificat quan es tracta d'uns mateixos fets que s'imputen a una mateixa persona i que són tractats pels Tribunals i l'Administració tenint en compte la qualitat funcional del subjecte responsable. Aquesta circumstància determina que les penes imposades li afectin tant a l'esfera personal com en la de funcionari (sentències de l'Audiència Nacional de 13 de setembre 1989, de 16 de gener i 13 de març de 1991 (RJ 1991\256 i RJ 1991\2275) i 7 de juliol de 1992 (RJ 1992\5971).

En el cas que la conducta constitueixi un delicte específic dels funcionaris, tipificats en el Títol XIX del Codi Penal (prevaricació o adopció d'acords manifestament il·legals, abandonament del servei, desobediència, infidelitat en la custòdia de documents, malversació, etc.) i una falta disciplinària, hem de considerar que amb caràcter general existeix identitat de fonament, doncs en





tots dos casos es tracta de protegir el bon funcionament o la correcta prestació dels serveis públics d'acord amb els principis de l'art. 103.1 de la Constitució.

El mateix pot dir-se d'aquelles infraccions disciplinàries la finalitat de les quals és garantir el respecte per part dels funcionaris de l'exercici dels drets fonamentals (vaga, llibertat d'expressió, drets sindicals i de sufragi) i el principi de no discriminació, el mateix que persegueixen els tipus penals que castiguen els delictes dels funcionaris contra l'exercici dels drets de la persona (delictes contra la llibertat individual, art. 529 a 542).

En aquests casos, una vegada que la jurisdicció penal s'hagi pronunciat castigant el delicte comès pel funcionari, l'Administració s'ha d'abstenir d'imposar una sanció disciplinària. Així ho ha apreciat la jurisprudència del Tribunal Suprem, amb diferents matisos en cada cas (SSTS de 13 de setembre de 1989, 13 de març de 1991, 13 d'octubre de 1992, 12 de juny de 1998, etc.).

#### **d) Vinculació als fets provats en l'àmbit penal**

En línia amb els raonaments anteriors, s'ha optat per la prevalença de la sentència penal sobre l'activitat sancionadora de l'Administració. En aquest sentit l'art. 133.3 de la LFPCAIB i l'art. 77.4 de la Llei de procediment administratiu, estableixen que els fets declarats provats per resolució ferma en els processos penals vinculen l'Administració en el procediment administratiu sancionador.

Per aquest motiu, l'article 94.3 de l'EBEP i 145.4 de la LFPCAIB estableixen que quan de la instrucció d'un procediment disciplinari resulti l'existència d'indícis fundats de criminalitat, se n'ha de suspendre la tramitació i s'ha de posar en coneixement del Ministeri Fiscal.

#### **e) Pluralitat de sancions disciplinàries**

D'altra banda, un mateix fet (una altra cosa és que enjudiciïn diversos fets diferents en un sol expedient) no pot ser qualificat com a constitutiu de dues faltes diferents (per exemple, abandonament del servei i incompliment de la jornada de treball, o falta de rendiment i notòria pertorbació del servei), i l'instructor ha d'optar per una sola qualificació, la més adequada a la naturalesa i gravetat dels fets.

De la mateixa manera tampoc cal dissociar dos fets units per una relació de causa i efecte i considerar-los constitutius de dues infraccions diferents. En aquest sentit, l'art. 29.5 de la LRJSP indica que "quan de la comissió d'una infracció derivi necessàriament la comissió d'una altra o altres, s'ha d'imposar únicament la sanció corresponent a la infracció més greu comesa".

En aplicació d'aquest principi tampoc es poden imposar varies sancions per la realització d'una pluralitat d'accions o omissions que —en execució d'un pla preconcebut o aprofitant una ocasió idèntica— infringeixin el mateix precepte administratiu o preceptes administratius semblants. En aquests casos, l'art. 29.6 de la LRJSP indica que s'han de qualificar com a una *infracció continuada* i s'hi ha d'aplicar una única sanció.

No obstant això aquestes circumstàncies s'han de tenir en compte a l'hora de graduar la sanció tal com recorda l'art. 29.3 de la LRJSP, de tal forma que aquelles conductes infractores continuades o que s'han perllongat en el temps mereixeran una sanció major que les infraccions puntuals i no reiterades.

## 6. EL PRINCIPI DE PROPORCIONALITAT

Es tracta d'un principi general que s'aplica en el dret sancionador i en el dret disciplinari i significa que la sanció imposada ha de tenir una relació adequada amb la gravetat de la falta, però no que necessàriament s'hagi d'aplicar la sanció menys onerosa entre les vàries possibles, la qual cosa faria inútil la previsió de diverses sancions per a una mateixa infracció i l'existència de criteris de graduació.

Les normes sancionadores no assignen una sanció concreta per a cada infracció, sinó que preveuen un catàleg de sancions que es poden aplicar en funció de la gravetat de la falta. És a dir, no s'estableix de forma directa la sanció concreta que s'ha d'aplicar a cada infracció, de manera que es preveuen diverses sancions aplicables a una infracció. Analitzarem el règim de les sancions en el tema 6.

En l'àmbit del dret disciplinari les exigències del principi de proporcionalitat es concreten en l'existència de criteris que graduació de les infraccions, que també són aplicables a la graduació de les sancions i que apareixen recollits en l'art. 132.2 de la Llei de Funció Pública i en l'art. 96.3 de l'EBEP:

- La gravetat dels danys causats.
- El grau d'intencionalitat, descurança o negligència que es reveli en la conducta.
- El grau de participació de la persona responsable.
- L'eventual reiteració.

L'art. 29.3 de la LRJSP completa aquesta regulació amb els següents criteris de graduació de les sancions:

- El grau de culpabilitat o l'existència d'intencionalitat.
- La continuïtat o persistència en la conducta infractora.
- La naturalesa dels perjudicis causats.
- La reincidència, per comissió en el terme d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa quan hagi estat declarat així per una resolució ferma en via administrativa.

De la norma sancionadora deriva doncs un marge de discrecionalitat a favor de l'Administració a l'hora de triar la sanció aplicable. La reducció i la modulació d'aquest marge és una tasca que correspon a l'instructor, que també ha de tenir en compte el principi de proporcionalitat en l'aplicació de la sanció, ja sigui per tipificar una conducta entre diverses possibles (per exemple, «La manca notòria de rendiment que comporti inhibició de l'acompliment dels tasques encomanades» que és falta molt greu, o « La manca de rendiment que afecti el funcionament dels serveis i no



constitueixi falta molt greu », que és falta greu), ja sigui per decidir la sanció aplicable d'entre les vàries possibles.

És més, atès que en l'aplicació de la sanció existeix un marge de discrecionalitat limitat pel principi de proporcionalitat, sembla necessari que la resolució es motivi (art 35 de la Llei 39/2015 i art 34.1 del Decret 45/1995) també per relació a l'aplicació del principi de proporcionalitat, tenint en compte aquells criteris legals o uns altres aplicables.

Per finalitzar direm que, tal com assenyala la sentència del Tribunal Suprem de 9 de juny de 1986, es trobin o no definides les circumstàncies modificatives de la responsabilitat, aquestes no poden constituir un *numerus clausus*, en concordança amb la interpretació restrictiva de la potestat sancionadora i amb l'universal principi "pro reo" aplicable a qualsevol tipus d'activitat punitiva.

## 7. PRINCIPI DE CULPABILITAT

L'exigència de culpabilitat és un element subjectiu necessari de la infracció segons la dogmàtica del dret penal, i també té la seva aplicació —i així ho ha entès la jurisprudència del Tribunal Constitucional (sentències 65/1986, 14/1988, 149/1991, 120/1994)— en el dret administratiu sancionador i, per tant, en el disciplinari. Per això, contràriament del que ocorre en la responsabilitat patrimonial, la responsabilitat disciplinària *no és objectiva*. Tant és així que l'EBEP es refereix en l'art. 94 a la culpabilitat entre els principis que regeixen la potestat disciplinària.

En definitiva això significa que perquè ens trobem davant una infracció no és suficient la concurrència de l'element objectiu (realització d'una conducta tipificada com a falta), sinó que a més fa falta que concorri l'anomenat element subjectiu de l'injust en forma de dol o bé en forma de culpa o negligència.

Hi ha dol quan existeix un intenció deliberada de realitzar la conducta antijurídica. En canvi, existeix culpa o negligència quan, encara que no concorri aquesta voluntat, es realitza una conducta antijurídica perquè el funcionari no ha actuat de forma diligent. En el dol es vol realitzar la conducta antijurídica, en la imprudència no es vol realitzar la conducta antijurídica; no obstant això, es realitza perquè el seu autor no ha tengut la diligència que li era exigible.

Aquest grau d'exigència és menor en el dret disciplinari, ja que el funcionari té un deure especial de diligència en la prestació del servei (molt superior que el que exigeix el dret penal a un ciutadà), la qual cosa li impedeix excusar la comissió d'una falta en la ignorància o en una simple inadvertència. Per això la responsabilitat disciplinària es conforma amb un grau de culpabilitat mínim, n'hi ha prou amb la simple negligència o el descuit.

La intencionalitat, és a dir, el desig d'aconseguir un resultat danyós no és un requisit de la responsabilitat disciplinària, sinó, com es dedueix de l'article 96 de l'EBEP, una circumstància o element de graduació de la sanció, per la seva gravetat. A més, certs tipus d'infracció comporten un element dolós (abandó del servei, publicació de secrets), que fa impossible pensar en una comissió imprudent.



És a dir, el funcionari que comet una falta disciplinària pot ser responsable a títol de simple inobservança.

Finalment, cal dir que les peculiaritats del dret disciplinari es deixen sentir també amb major rigor en l'apreciació de circumstàncies eximents i atenuants de la responsabilitat, sobre la base de l'especial deure diligència i l'admissibilitat de la simple negligència (ni importa que sigui greu) com a element subjectiu de l'injust.

No obstant això, i com la responsabilitat no és subjectiva, la jurisprudència ha admès l'existència de circumstància atenuants i eximents de la responsabilitat, doncs no estem davant una responsabilitat objectiva (cas fortuït, l'error invencible, anomalies o alteracions psíquiques, estat d'intoxicació, alteracions en la percepció, estat de necessitat, obrar en defensa pròpia o de drets propis o aliens i altres circumstàncies atenuants i eximents de la responsabilitat per analogia amb l'art. 20 i 21 CP).

## 8. PRINCIPI DE PRESUMPCIÓ D'INNOCÈNCIA I DRET A LA DEFENSA

El principi de presumpció d'innocència es proclama en l'art. 24.2 CE i està —tal com ha manifestat el Tribunal Constitucional— íntimament lligat al principi de culpabilitat.

Aquest principi es menciona en l'art. 94 de l'EBEP i es desenvolupa en l'art. 134.1 de la Llei 3/2007, que disposa el procediment disciplinari ha de respectar la presumpció de no existència de responsabilitat mentre aquesta no resulti provada. També s'estableix l'obligació de practicar d'ofici o a sol·licitud de la persona interessada les proves que siguin adequades per a la determinació dels fets. La inadmissió de les proves proposades s'ha d'efectuar mitjançant una resolució motivada.

Tal com ha sintetitzat el Tribunal Constitucional (sentències 18/1981, 108/1986, 76/1990, 23/1995) el principi de presumpció d'innocència es manifesta en el dret a no ser sancionat sinó en virtut de proves de càrrec obtingudes legítimament que destrueixin aquesta presumpció. L'activitat probatòria correspon a l'Administració, de tal forma que la insuficiència probatòria s'ha de traduir en un pronunciament absolutori.

La prova, realitzada per l'instructor o incorporada a l'expedient, ha de ser suficient per desvirtuar aquesta presumpció *iuris tantum*. Però, i segons aquesta mateixa doctrina, també pot ser suficient la prova indiciària basada en fets certs dels quals es dedueixi la culpabilitat d'acord amb una valoració lògica, convenientment raonada, de l'instructor i de l'autoritat competent. No obstant això, no és l'interessat el que ha de provar la falta de culpabilitat, sinó que ha de ser l'Administració sancionadora la que ha de demostrar l'absència de diligència.

Així doncs, el contingut de la presumpció d'innocència es refereix fonamentalment a la prova i a l'activitat probatòria, però segons ha assenyalat el Tribunal Constitucional també s'estén al tractament general que s'ha de donar a l'imputat en tot el procés “que ha de ser tractat en tot moment com si fos no autor o partícep dels fets que se li estan imputant”.

## TEMA 4. LES FALTES DISCIPLINÀRIES

### 1. LES FALTES DISCIPLINÀRIES

Les faltes són les accions o omissions descrites per la norma i que es consideren conductes reprovables perquè afecten o atempten contra un bé jurídic determinat. També s'anomenen infraccions administratives.

D'acord amb l'art. 135 de la LFPCAIB constitueixen faltes disciplinàries, les accions o omissions tipificades com a tals per aquesta llei, que donen lloc a la imposició de les sancions disciplinàries corresponents, sens perjudici de la responsabilitat civil o penal que se'n pugui derivar.

Les faltes comeses pels funcionaris en l'exercici dels seus càrrecs es classifiquen en molt greus, greus i lleus.

### 2. LES FALTES MOLT GREUS

L'EBEP s'ha limitat a tipificar les faltes molt greus, i deixa que les lleis de funció pública o convenis col·lectius de cada comunitat autònoma regulin les faltes greus i les faltes lleus. Així mateix, també permet que cada comunitat autònoma reguli les faltes molt greus que es considerin oportunes.

A l'EBEP es recullen les conductes constitutives de falta molt greu, que són d'aplicació al personal funcionari i laboral de totes les Administracions Públiques:

**a) *L'incompliment del deure de respecte a la Constitució i als estatuts d'autonomia respectius de les comunitats autònomes i ciutats de Ceuta i Melilla, en l'exercici de la funció pública.***

Aquesta infracció es relaciona amb l'obligació de respectar la Constitució i la resta de normes que integren l'ordenament jurídic, que es recull dins dels principis ètics de l'art. 53 de l'EBEP. Aquest precepte obliga els funcionaris a abstenir-se de qualsevol conducta que pugui afectar els principis generals i els valors que es proclamen en la Constitució o en l'Estatut d'Autonomia.

El Tribunal Constitucional ha matisat que no es vulnera el deure de fidelitat quan s'infringeixen preceptes concrets de la Constitució que ja estiguin sancionats en altres infraccions disciplinàries.

D'altra banda, i d'acord amb la sentència del Tribunal Constitucional 81/1983, de 10 d'octubre, el deure de fidelitat a l'exercici de la funció pública inclou l'exercici de l'activitat sindical.

**b) *Qualsevol actuació que impliqui discriminació per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual, llengua, opinió, lloc de naixement o veïnatge, sexe o qualsevol altra condició o circumstància personal o social, així com l'assetjament per raó d'origen racial o ètnic, religió o***

***conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual i l'assetjament moral, sexual i per raó de sexe.***

Aquest precepte es justifica en l'art. 14 de la Constitució, que garanteix la igualtat davant la llei i la prohibició de qualsevol actuació discriminatòria, i en l'art. 9.2 de la Constitució, que obliga els poders públics a fomentar les condicions per aconseguir l'aplicació efectiva del principi d'igualtat.

En la llei autonòmica de funció pública, aquesta falta es desglossa en dos apartats diferents:

- La discriminació per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual, sexe, llengua, opinió, lloc de naixement o veïnatge o qualsevol altra condició o circumstància personal o social (art. 137.1.b).
- L'assetjament sexual o psicològic o l'assetjament per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual (art. 137.1.c).

En l'àmbit de la nostra comunitat autònoma, cal tenir en compte el [Protocol d'actuació per a la prevenció i l'actuació en els supòsits d'assetjament sexual i d'assetjament per raó de sexe o d'orientació sexual](#) (BOIB núm. 21, de 12 de febrer de 2015). Aquest protocol estableix les definicions següents:

- *Assetjament sexual*: qualsevol comportament verbal, no verbal o físic no desitjat d'índole sexual que tingui com a objectiu o produeixi l'efecte d'atemptar contra la dignitat d'una persona o de crear-li un entorn intimidador, hostil, degradant, humiliant, ofensiu o molest.
- *Assetjament per raó de sexe o d'orientació sexual*: el constitueix un comportament no desitjat relacionat amb el sexe o l'orientació sexual d'una persona en ocasió de l'accés al treball remunerat, la promoció en el lloc de treball, el desenvolupament de les funcions assignades o la formació, que tingui com a propòsit o produeixi l'efecte d'atemptar contra la dignitat de la persona i de crear-li un entorn intimidatori, hostil, degradant, humiliant o ofensiu.

***c) L'abandonament del servei, així com no fer-se càrrec voluntàriament de les tasques o funcions que tenen encomanades.***

Aquesta infracció pretén assegurar el funcionament i la continuïtat del serveis públics. Aquesta infracció es distingeix d'altres conductes de menor gravetat que suposen una absència esporàdica en el lloc de feina.

La jurisprudència del Tribunal Suprem (20 d'octubre de 1994, 11 d'abril de 1998 i 16 i 18 desembre 2003, entre altres), sintetitza els tres elements típics d'aquesta infracció:

- *Abandonament o incompliment total dels deures inherents al càrrec, generalment per temps indeterminat*

Per tal que es pugui apreciar l'abandonament del servei, és indiferent que el funcionari estigui físicament en el lloc de feina si s'observa una conducta absolutament abstencionista.

Tampoc és necessari que aquest abandonament causi una extorsió o pertorbació en el servei, basta amb la desatenció dels deures.

Es requereix que l'abandonament dels deures sigui generalment per temps indeterminat o al menys es sol exigir una deixació del servei prolongada, no basta amb les absències esporàdiques en el compliment dels deures.

- *Propòsit voluntari d'incomplir aquests deures.*

No només fa falta que es produeixi un desistiment total del compliment dels deures, sinó que aquesta conducta ha de ser fruit d'una actitud deliberada i finalista dirigida a fer un incompliment absolut. Per tant, es requereix un element intencional dolós, sense que això signifiqui que el personal funcionari hagi de declarar expressament aquesta voluntat, ja que aquesta intenció es dedueix de conductes com la desobediència de les advertències o requeriments dels superiors, o la no reincorporació al lloc de feina després del període de vacances.

- *Absència d'una causa que justifiqui aquesta actitud*

L'incompliment no ha de tenir cap justificació que pugui exculpar el funcionari.

En darrer lloc cal dir que aquesta falta constitueix un delictes tipificat en l'art. 407 del Codi Penal quan es realitzi amb el propòsit de perseguir determinats delictes.

**d) *L'adopció d'acords manifestament il·legals que causin perjudici greu a l'Administració o als ciutadans.***

Tot i que la dicció literal de l'EBEP fa referència a la paraula "acords", que segons la doctrina administrativa és un terme referit a les resolucions dels òrgans col·legiats, la jurisprudència (STS de 16 de desembre de 2003, entre d'altres) indica que aquest tipus fa referència a qualsevol acte resolutori de contingut positiu. De fet, l'art. 137.1.e de la Llei autonòmica de funció pública indica que són constitutius d'aquesta falta l'emissió d'informes i l'adopció de resolucions o d'acords manifestament il·legals que causin perjudici a l'administració o a la ciutadania.

La jurisprudència estableix que la realització d'aquesta infracció requereix dos elements:

- La il·legalitat manifesta de la resolució adoptada, que és aquella que per la seva notorietat no exigeix dur a terme cap interpretació o consulta a òrgans superiors i pressuposa la presència de dol com a element subjectiu de la infracció (el funcionari o la funcionària ha de saber que la resolució que dicta és il·legal, és a dir ha d'actuar sabent).

- A més es requereix que la resolució il·legal hagi ocasionat un perjudici greu a l'Administració o als administrats. Aquest perjudici ha de ser efectiu i ha d'estar provat, no basten les simples al·legacions.

Aquesta falta pot ser, a més, constitutiva d'un il·lícit penal sancionat a l'article 404 del Codi Penal. D'aquesta manera, ens trobem davant d'un dels possibles supòsits d'aplicació del principi "non bis in idem".

**e) *La publicació o utilització indeguda de la documentació o informació a què tinguin o hagin tingut accés per raó del seu càrrec o funció***

Aquest precepte té relació el deure de sigil dels assumptes que es coneguin per raó del seu càrrec, i la comissió de la falta es produeix per la publicació o utilització indeguda de qualsevol documentació o informació que l'empleat públic tengui per raó del seu càrrec.

**f) *La negligència en la custòdia de secrets oficials, declarats així per llei o classificats com a tals, que sigui causa de la seva publicació o que en provoqui la difusió o coneixement indegut.***

Com vàrem veure en el tema 1, l'EBEP inclou entre els principis ètics l'obligació de secret sobre les matèries classificades o altres matèries que la llei prohibeixi difondre, així com l'obligació de secret sobre els assumptes que coneguin per raó del seu càrrec, i de no fer ús de la informació obtinguda per a benefici propi o de tercers, o en perjudici de l'interès públic.

Aquesta falta molt greu exigeix dos elements:

- Que hi hagi negligència en la custòdia de secrets oficials, declarats així per llei o classificats com a tals. Aquesta llei és la Llei de Secrets Oficials de 5 d'abril de 1968 (modificada per la Llei 48/1978, de 7 d'octubre), i el seu Reglament de 20 de febrer de 1969.
- Que aquesta negligència sigui causa de la publicació d'aquests secrets, o que en provoqui la difusió o coneixement indegut.

Tot això, és clar, a més del delictes de violació de secrets al qual es refereixen els articles 413 i següents del Codi Penal.

**g) *L'incompliment notori de les funcions essencials inherents al lloc de treball o funcions encomanades.***

En la Llei autonòmica de funció pública, l'equivalent d'aquesta infracció el trobam en l'art. 137.1.h: "la manca notòria de rendiment que comporti inhibició de l'acompliment de les tasques encomanades".

La jurisprudència (entre d'altres, la Sentència del Tribunal Suprem de 18 de setembre de 2001) assenyala que els requisits perquè es cometi aquesta falta són:



- S'ha de considerar en relació a l'estàndard mitjà o normal de rendiment dels altres funcionaris de la seva mateixa categoria o funció.
- Ha de ser notòria o evident: clara, manifesta i palesa.
- Ha de comportar una inhibició o disminució en el compliment de les tasques encomanades, la qual cosa implica desatendre aquestes funcions i assumir l'hàbit de no realitzar-les en les condicions normalment exigibles.
- S'ha de produir en l'exercici de les tasques pròpies del cos al qual pertany o a les del lloc de treball que ocupa.

**h) La violació de la imparcialitat, utilitzant les facultats atribuïdes per influir en processos electorals de qualsevol naturalesa i àmbit.**

Suposa la violació dels principis de neutralitat i d'imparcialitat recollits en el codi de conducta de l'EBEP per influir en processos de caràcter electoral. La comissió d'aquesta falta exigeix dol, ja que la voluntat del personal funcionari ha d'anar dirigida a una finalitat concreta: influir en els processos electorals.

La llei autonòmica de funció pública generalitza l'aplicació d'aquesta falta a totes aquelles àrees del comportament funcional, i no només als processos electorals, atès que tipifica com a falta molt greu "la violació de la neutralitat o la independència polítiques fent valer la condició de personal funcionari"(art. 137.1.i).

**i) La desobediència oberta a les ordres o instruccions d'un superior, llevat que constitueixin infracció manifesta de l'ordenament jurídic.**

És una conseqüència de l'incompliment del principi d'obediència jeràrquica que vàrem analitzar en el tema 1 (art. 124.2 de la Llei autonòmica de funció pública). Els elements d'aquesta infracció són:

- Existència d'una ordre clara i expressa, congruent i lògica (s'exclouen les opinions). Aquesta ordre ha de ser legal.
- L'ordre pot ser verbal o escrita.
- Ha de ser emesa per una autoritat o superior jeràrquic amb força d'obligar i ha d'anar dirigida a un òrgan inferior que tengui obligació de complir-la.
- Hi ha d'haver una oposició obstinada del personal funcionari que incompleix aquesta ordre. La TSJ de Múrcia de 6 de juny de 2003 indica que l'incompliment ha de ser conscient i voluntari ("*una actitud deliberadament rebelde al cumplimiento de dicha orden*").

**j) La prevalença de la condició d'empleat públic per obtenir un benefici indegut per a si mateix o per a un altre**

Aquesta falta castiga el personal funcionari que es preval del càrrec per obtenir un benefici per ells o per a terceres persones, amb independència de l'exercici d'autoritat. És necessari que hi hagi una extralimitació conscient, que sigui



constitutiva de desviació de poder i que es realitzi en benefici propi o de terceres persones.

L'equivalent d'aquesta falta en la Llei autonòmica de funció pública el trobam en l'art. 137.j: "L'excés arbitrari en l'ús de l'autoritat que causi perjudici al servei o al personal que en depèn".

La sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid de 24 d'octubre va valorar abús d'autoritat l'ús d'un vehicle oficial per a usos particulars. La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de València va declarar aplicable aquesta falta a un funcionari que utilitzava mitjans personal i materials per exercir activitats no relacionades amb el servei, fent prevalença de la seva condició de superior jeràrquic sobre funcionaris implicats.

En aquells casos que els fets puguin ser constitutius de delictes caldrà donar trasllat al Ministeri Fiscal.

**k) *L'obstaculització a l'exercici de les llibertats públiques i drets sindicals.***

Aquest precepte respon a l'intent de cercar una protecció dels drets i llibertats públiques en tots els camps i sectors de la vida humana. Es poden incloure en aquesta definició la totalitat de les llibertats públiques i dels drets sindicals de la Secció Primera del Capítol II del Títol Primer de la Constitució.

El Tribunal Suprem ha indicat que s'ha de tractar d'una obstaculització o limitació il·legal, injustificada i de certa gravetat. No basta qualsevol limitació de l'exercici d'aquests drets, sinó que s'exigeix una actuació amb dol o almenys amb negligència greu. És a dir, hi ha d'haver una intenció clara i intencionada d'obstaculitzar l'exercici d'aquests drets.

Es tipifica de forma pràcticament idèntica en l'art. 137.1.l de la LFPCAIB: "Els actes que impedeixin l'exercici dels drets fonamentals, de les llibertats públiques i dels drets sindicals".

**l) *La realització d'actes encaminats a coartar el lliure exercici del dret de vaga.***

Pretén evitar les ingerències dels empleats públics en l'exercici, per part de la resta de la societat, del dret de vaga. El dret de vaga és un dret fonamental recollit en l'art. 28.2 de la Constitució. L'art. 315 del Codi Penal també tipifica com a delictes la conducta d'impedir o limitar l'exercici de la llibertat sindical o del dret de vaga quan hi hagi engany o abús de d'una situació de necessitat.

**m) *L'incompliment de l'obligació d'atendre els serveis essencials en cas de vaga.***

L'art. 28.2 de la Constitució reconeix el dret a la vaga dels treballadors per a la defensa dels seus interessos, però estableix que la Llei que reguli l'exercici d'aquest dret ha d'establir les garanties per assegurar els manteniment dels serveis essencials de la comunitat.

Per tant, aquest precepte sanciona la conducta del personal empleat públic que ha sigut designat per realitzar els serveis mínims, i no aconsegueix amb la seva obligació.

**n) *L'incompliment de les normes sobre incompatibilitats quan això doni lloc a una situació d'incompatibilitat.***

Aquest precepte sanciona l'incompliment material de les normes sobre compatibilitats, és a dir, la realització d'activitats incompatibles amb l'activitat pública. Ho analitzarem amb més detall en el Tema 4.

**o) *La incompareixença injustificada en les comissions d'investigació de les Corts Generals i de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.***

Es sanciona l'obligació de comparèixer davant d'aquestes comissions, quan l'empleat públic hagi sigut citat

**p) *L'assetjament laboral***

Els elements que la doctrina i la jurisprudència consideren necessaris per determinar l'existència d'assetjament laboral són els següents:

- *Element material:* que consisteix en una conducta de persecució o de fustigació sistemàtica i injustificada, d'un subjecte actiu, que pot ser un company de treball (assetjament horitzontal) o un superior jeràrquic (vertical) o un subordinat (vertical invertit), cap a un subjecte passiu, en el marc d'una relació de laboral o funcional. Aquesta conducta pot revestir múltiples manifestacions.
- *Element temporal o d'habitualitat:* és necessari que la conducta hostil sigui sistemàtica i reiterada en el temps, de manera que la conducta puntual pot ser lleu, però quan es reitera en el temps pot tenir una gravetat notòria. No és assetjament tenir un conflicte o un incident puntual.
- Un *element intencional:* la conducta hostil d'assetjament és causal i intencionada o maliciosa.

Pel que fa a l'assetjament de caràcter moral, en l'àmbit de la funció pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears cal tenir en compte [Protocol d'intervenció davant conflictes interpersonals de caràcter psicosocial en el treball](#).

Així mateix cal tenir en compte que l'art. 173 del Codi Penal tipifica també el delicte d'assetjament laboral, que el cometem aquelles persones que "en l'àmbit de qualsevol relació laboral o funcional i prevalent-se de la seva relació de superioritat, duguin a terme contra un altre de forma reiterada actes hostils o humiliants que, sense arribar a constituir tracte degradant, suposin assetjament greu contra la víctima".

Els elements que es requereixen per apreciar aquest delicte són similars als que hem indicat més amunt per al cas de la falta disciplinària, però amb una diferència substancial, ja que el delicte únicament contempla l'assetjament que



sofreixen els subordinats per part dels seus superiors jeràrquics (és a dir, l'assetjament vertical). Queden fora del tipus penal els comportaments d'assetjament horitzontal (entre companys) o descendent (del subordinat cap al superior jeràrquic). Aquestes dues modalitats només poden ser sancionades per la via disciplinària i no per la penal.

**q) *També són faltes molt greus les que quedin tipificades com a tals en una llei de les Corts Generals o de l'assemblea legislativa de la comunitat autònoma corresponent o pels convenis col·lectius en el cas de personal laboral.***

El catàleg de faltes molt greus de la LFPCAIB coincideix amb gran part amb el de l'EBEP si bé de vegades hi ha petites diferències en la redacció del tipus.

Les conductes molt greus que només apareixen a la LFPCAIB (art. 137) són les següents:

- La manca notòria de rendiment que comporti inhibició de l'acompliment de les tasques encomanades (art. 137.1.h).
- Els actes limitatius de la lliure expressió del pensament, les idees i les opinions (art. 137.1.p)
- L'agressió greu a qualsevol persona amb la qual es relacioni en l'exercici de les funcions (art. 137.1.q)
- La comissió d'un acte de violència dels que defineix l'article 1 de la Llei Orgànica de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, que afecti el funcionament del servei (art. 137.1.r)
- El consum d'alcohol, de substàncies estupefaents o psicòtropes que afecti el funcionament del servei o posi en perill les persones amb les quals es relaciona per raó del servei (art. 137.1.s)
- La comissió de qualsevol altra conducta tipificada legalment com a falta molt greu (art. 137.1.t)
- Quan s'ha estat sancionat per la comissió de 2 faltes greus dins l'any anterior, la comissió d'una nova falta greu tindrà la consideració de falta molt greu (art. 137.2)

Pel que fa al personal laboral de la CAIB, cal tenir en compte també el catàleg de faltes molt greus es recull en l'art. 103 del conveni col·lectiu vigent.

### **3. LES FALTES GREUS**

Pel que fa a les faltes greus, l'art. 95.3 de l'EBEP es limita a dir que les faltes greus s'estableixen per llei de les Corts Generals o de l'assemblea legislativa de la comunitat autònoma corresponent o pels convenis col·lectius en el cas de personal laboral, atenent les circumstàncies següents:

- a) El grau en què s'hagi vulnerat la legalitat.

- b) La gravetat dels danys causats a l'interès públic, patrimoni o béns de l'Administració o dels ciutadans.
- c) El descrèdit per a la imatge pública de l'Administració.

La LFPCAIB regula en l'art. 138 catorze conductes com a constitutives de falta greu i són les següents:

**a) *La manca d'obediència deguda al personal jeràrquicament superior i a les autoritats, que no constitueixi falta molt greu.***

És una conseqüència de l'incompliment de deure d'obediència jeràrquica regulat en l'art. 54 de l'EBEP i 124 de la Llei autonòmica de funció pública (veure tema 1). Com hem vist, l'EBEP també tipifica com a falta molt greu «*la desobediència oberta a les ordres o instruccions d'un superior, llevat que constitueixin infracció manifesta de l'ordenament jurídic*».

La diferència entre la falta molt greu i la falta greu és que en el primer cas s'exigeix que aquesta desobediència sigui oberta. És a dir, per a que es produeixi la falta molt greu l'empleat ha de mostrar una actitud obstinada i persistent d'incomplir les instruccions jeràrquiques. En canvi, en el cas de la falta greu, la norma no exigeix aquest plus, sinó que és suficient que s'hagin incomplert les ordres o instruccions dels superiors.

En qualsevol cas, per a que es consumi la falta greu, sí que és necessari que es donin la resta de requisits que vàrem analitzar per a la falta molt greu: l'existència d'una ordre clara, expressa i legal, que sigui emesa per una autoritat o superior jeràrquic amb força d'obligar.

**b) *L'abús d'autoritat en l'exercici del càrrec que no constitueixi falta molt greu.***

Segons Sánchez Morón aquesta falta es refereix a l'exercici de les potestats pròpies del càrrec funcional de manera il·lícita per a finalitats diferents de l'interès públic (és a dir a incórrer en conductes constitutives de desviació de poder), ja s'expressi aquest abús en les relacions externes amb els ciutadans o en les internes amb els subordinats.

Es tracta per tant de la conducta del personal funcionari que es preval del càrrec per al seu interès particular realitzant activitats il·legals alienes a l'interès públic. Com a resulta evident, és necessari per a la comissió d'aquest tipus d'una conducta dolosa no pot cometre's abús d'autoritat per negligència.

D'altra banda, quan l'abús d'autoritat consisteixi en alguna de les conductes tipificades com a faltes molt greus, la tipificació de l'abús quedarà absorbida en alguna d'aquestes conductes. És el cas de la conducta tipificada en l'art. 95.d de l'EBEP (l'adopció d'acords manifestament il·legals que causin perjudici greu a l'Administració o als ciutadans) o 95.j (la prevalença de la condició d'empleat públic per obtenir un benefici indegut per a si mateix o per a un altre).

**c) Les conductes constitutives de delicte dolós relacionades amb el servei o que causin dany a l'administració o a la ciutadania i no constitueixin falta molt greu.**

Els elements per apreciar aquesta falta són dos:

- Una conducta constitutiva de *delicte dolós*. És necessari que la persona inculpada hagi estat condemnada per una sentència ferma per un delicte dolós, la qual cosa exclou els delictes culposos.

D'acord amb el principi *non bis in idem* es pot aplicar aquest tipus quan el fonament o el bé jurídic protegit sigui diferent en via penal i en via disciplinària, cosa que ocorre normalment en els delictes comuns, on els béns jurídics protegits són d'una part la vida o la propietat de la part del dret penal i la dignitat en l'exercici de la funció pública en el dret disciplinari.

- Que aquesta conducta tingui una *relació lògica i directa amb el servei prestat* per la persona inculpada, o bé que causi un dany a l'Administració o a la ciutadania. Aquest segon requisit és conseqüència del fonament del règim disciplinari, que com hem vist és el manteniment de l'ordre intern i el bon funcionament de l'Administració, així com la dignitat i prestigi corporatiu dels funcionaris. Per això, i perquè no es produeixi duplicitat amb la sanció penal, cal acreditar que el servei concret ha resultat afectat, ateses les circumstàncies de cada cas, o bé que s'ha causat un dany a l'Administració o a la ciutadania.

Cal tenir en compte que el *termini de prescripció* de la falta s'inicia en el moment en que la sentència condemnatòria sigui ferma, i no quan els fets es varen cometre. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem núm. 12/2017, de 10 de gener, disposa que *«la calificación de una conducta como delito doloso corresponde a la jurisdicción penal por lo que la prescripción de esta específica infracción viene determinada no con relación a la comisión de los hechos que integrasen esa conducta sino a la firmeza de la sentencia penal condenatoria»*.

Finalment, no s'ha d'aplicar aquest tipus quan les conductes constitutives de delicte dolós es puguin subsumir en alguna de les faltes molt greus enunciades anteriorment. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 8 de març de 2002, declara que: *«los hechos imputados tienen encaje en el precepto por el que se les sancionó, que califica como falta muy grave la «adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos» (...) Una vez afirmada la gravedad del perjuicio causado a la propia Administración o a los agraviados por los delitos cometidos, ha de concluirse que los hechos imputados tiene suficiente entidad y consistencia como para rebasar el ámbito de la falta grave (...)»*

**d) La tolerància del personal superior jeràrquicament respecte de la comissió de faltes molts greus o greus del personal que en depèn.**

Aquesta falta responsabilitza el personal superior jeràrquic de les faltes comeses pels seus subordinats, sempre òbviament que els superiors tinguin coneixements d'aquestes conductes irregulars i no les denunciïn o adoptin mesures per evitar-les.

La jurisprudència ha delimitat que el concepte de superiors no comprèn qualsevol classe d'autoritats i òrgans, sinó només a aquells funcionaris que ocupin llocs de treball en el mateix òrgan o unitat administrativa de la persona inculpada (STS 3 de juliol de 1982).

D'altra banda es tracta d'una infracció que es pot cometre de forma dolosa o amb simple negligència. És a dir, comprèn tan els casos de tolerància volguda com els supòsits de negligència del superior en l'exercici del seu deure de vigilància.

**e) *La desconsideració greu amb qualsevol persona amb la qual es relacioni en l'exercici de les seves funcions.***

Com vàrem veure en el tema 1, el Codi de conducta de l'EBEP recull el deure de tots els empleats públics de tractar amb atenció i respecte els ciutadans, els seus superiors i la resta d'empleats públics.

La infracció d'aquests deures mereix la qualificació de falta greu si la desconsideració és, valgui la redundància, greu, mentre que si es tracta d'una mera incorrecció ens trobarem davant una falta lleu.

Com ocorre en altres tipus de falta, la doctrina i la jurisprudència exigeixen que concorri un element objectiu i un altre subjectiu:

- *L'element objectiu* fa referència al context en el qual tenen lloc els fets i a l'entitat d'aquests fets. És a dir la frontera entre la falta greu "desconsideració" i la falta lleu "mera incorrecció", ve determinada per estàndards sociològics de conducta (diferents a cada moment i en cada lloc) i per circumstàncies de temps i lloc com són la presència de companys o de terceres persones alienes al servei, la difusió de la conducta a través d'escrits o pamflets, etc.

L'aplicació d'aquest tipus s'ha de conciliar amb l'exercici el legítim de la llibertat d'expressió (art 20 CE) sense que l'exercici d'aquesta llibertat permeti que s'emetin expressions insultants o degradants o la imputació de fets delictius o que pertorbin el decòrum del servei.

- *L'element subjectiu* exigeix intencionalitat o "animus injuriandi", és a dir intencionalitat de faltar al respecte. Per comprovar l'existència de l'element subjectiu la jurisprudència ha donat especial importància a la comprovació que els fets concorren en "context de discussió o alteració emotiva" o a un acalorament momentani, sempre clar atès el principi de proporcionalitat entre l'acalorament sofert i les expressions utilitzades.

**f) *La producció de danys greus als locals, al material o als documents dels serveis.***

Aquest precepte protegeix els mitjans dels quals disposa l'Administració i castiga qualsevol actitud que produeixi un dany en les instal·lacions o els documents de titularitat pública. La STSJ del País Basc de 3 d'abril de 1996, indica que la producció d'aquests danys ha de ser conseqüència d'una conducta intencionada o

dolosa, o bé d'una conducta negligent que infringeixi el deure de diligència de manera greu.

**g) La intervenció en un procediment administratiu quan s'hi doni alguna de les causes d'abstenció legalment assenyalades.**

Amb aquesta falta es vol preservar l'actuació objectiva i imparcial de l'empleat públic i evitar els eventuals conflictes d'interessos que es puguin suscitar en l'exercici de la funció pública, dotant d'efectivitat els principis inspiradors d'objectivitat, integritat o imparcialitat.

Com vàrem analitzar en el tema 1, l'EBEP estableix l'obligació dels empleats públics d'abstenir-se en els assumptes en què tinguin un interès personal, així com de tota activitat privada o interès que pugui representar un risc de plantejar conflictes d'interessos amb el seu lloc públic.

Aquesta falta no requereix que el personal funcionari hagi estat recusat prèviament. En qualsevol cas, la falta es comet quan hi ha dol, ja que es sanciona la negativa del personal funcionari d'abstenir-se quan conegui que concorr alguna de les causes d'abstenció previstes legalment.

L'art. 23 de la Llei 40/2015 regula les causes i el procediment d'abstenció. Cal recordar que l'incompliment de l'obligació d'abstenció no implica necessàriament la invalidesa dels actes en què hagin intervingut (art. 23.4).

**h) L'emissió d'informes i l'adopció d'acords manifestament il·legals quan causin perjudici a l'administració o a la ciutadania, i no constitueixin falta molt greu.**

La diferència entre la falta molt greu tipificada en l'art. 95.d de l'EBEP i la falta greu que tipifica la Llei autonòmica de funció pública està en que en el primer cas s'exigeix que l'acte il·legal hagi causat un perjudici «greu» a l'Administració o a la ciutadania, mentre que en el segon cas únicament és necessari que hagi causat un perjudici, sense el plus de gravetat que es requereix per a la falta molt greu.

El problema consisteix, per tant, en discriminar quan aquesta conducta presenta una entitat que s'hagi de qualificar com a molt greu o bé com a greu, cosa que s'haurà de motivar atenent a la gravetat dels perjudicis ocasionats a l'Administració.

La STSJ de València de 28 de maig de 2001, insisteix en la necessitat de provar i documentar en l'expedient la gravetat del perjudici: (...) *El tipo sancionador señala literalmente la necesidad de que se produzca «grave perturbación», esto es, un trastorno o desviación, en este caso, de la normal actuación de dicha sección municipal (...) alteración intensa o importante que solo puede quedar definida por el alcance mismo de la perturbación, o lo que es lo mismo, por el resultado lesivo. Y ciertamente de la prueba practicada en el expediente y en los autos principales sólo queda reflejada la realidad de la alteración, pero no que la misma haya originado una perturbación importante o intensa en el servicio público.*



**i) *La manca de rendiment que afecti el funcionament dels serveis i no constitueixi falta molt greu.***

La diferència amb la falta molt greu està en que la falta de rendiment no ha de ser notòria. Ens trobam, igual que en el cas anterior, amb un criteri interpretatiu, que s'haurà de motivar d'acord amb les proves practicades durant la fase d'instrucció, i ponderant totes les circumstàncies, objectives i subjectives, que concorren en cada cas.

**j) *No guardar la discreció professional respecte dels assumptes que conegui per raó de les seves funcions, quan causi perjudici a l'administració o s'utilitzi en profit propi.***

La diferència entre la falta molt greu i la greu és que la primera sanciona la difusió de secrets oficials, mentre que la falta greu s'estén a tots els assumptes que els empleats públics coneguin per raó del seu càrrec.

Adicionalment, és necessari que la conducta hagi causat un perjudici a l'Administració o bé que s'utilitzi en benefici de la persona infractora, circumstàncies que hauran de quedar acreditades durant la tramitació del procediment.

Cal tenir en compte que l'art. 199 tipifica un delictes de violació de secret, que no afecta a tots els tipus de secret, sinó al secrets que concerneixen a persones físiques:

- *Violació del secret professional:* que s'aplica al professional (s'entén per professional tota activitat realitzada amb caràcter públic i jurídicament reglamentada), que incomplint la seva obligació de sigil i reserva, divulgui secrets d'una altra persona (art. 199.2 CP).
- *Violació del secret:* implica revelar secrets aliens, dels quals es tengui coneixement per raó de l'ofici o de les relacions laborals (art. 199.1 CP).

**k) *L'incompliment de disposicions en matèria d'incompatibilitats, quan no constitueixi falta molt greu.***

Aquest precepte sanciona l'exercici d'una segona activitat incomplint les normes de procediment reguladores de la compatibilitat, sempre que aquesta activitat no sigui manifestament incompatible (ja que en aquest darrer cas es tractaria d'una falta molt greu, que suposa l'incompliment material de les normes sobre compatibilitats). Ho analitzarem amb més detall en el Tema 4.

**l) *L'incompliment injustificat de la jornada de treball que acumulat suposi un mínim de deu hores dins un mes natural. A aquest efecte, s'entén per mes natural el període comprès des del primer dia fins al darrer de cadascun dels dotze mesos que integren l'any.***

Tal com vàrem analitzar en el tema 1, els empleats públics tenen l'obligació d'acomplir les tasques del seu lloc de treball de manera diligent i de complint la jornada i l'horari establerts.

Els requisits per a que es consumi aquesta falta són els següents:

- *Incompliment injustificat de la jornada laboral*: és a dir, absències que no es puguin subsumir en cap dels supòsits que donen dret a un permís, una llicència o una reducció de jornada d'acord amb la normativa sobre funció pública.
- *Duració mínima de deu hores durant un mes natural*. Atès que la llei exigeix que les absències es concentrin dins del mes natural, una absència de dos dies (14 hores) que tinguí lloc en dos mesos diferents (per exemple, el 29 de març i el 2 d'abril), no seria constitutiu de falta greu.

**m) La comissió de la tercera falta injustificada d'assistència en un període de tres mesos, quan les dues anteriors hagin estat objecte de sanció per falta lleu.**

Quan en un període de tres mesos el personal funcionari ha comès tres faltes lleus d'assistència, la tercera falta es pot qualificar com a falta greu si les dues anteriors ja han sigut sancionades com a falta lleu.

Es tracta d'un precepte difícil d'aplicar, atesa la necessitat de tramitar dos expedients disciplinaris per falta lleu dins el període de tres mesos.

**n) Les accions o omissions dirigides a evadir els sistemes de control d'horaris o a impedir que siguin detectats els incompliments injustificats de la jornada de treball.**

Aquest precepte no sanciona l'incompliment de la jornada de treball que, si n'és el cas, serà sancionat de forma independent, sinó les accions o les omissions dirigides a que aquest incompliment sigui detectat.

Aquesta falta, tipifica dues conductes:

- La primera, l'evasió dels sistemes de control horari, com per exemple, registra l'entrada o la sortida en nom d'una altra persona.
- La segona, requereix una infracció prèvia: un incompliment injustificat de la jornada de treball. L'encobriment d'aquest incompliment per part del propi empleat o d'un company (és a dir, les accions o les omissions encaminades a que els incompliments no siguin detectats) es poden sancionar de manera separada i acumulativa.

**Faltes greus del personal laboral**

Quant al personal laboral de la CAIB, l'art. 103 del conveni col·lectiu estableix el catàleg de faltes greus, que és bastant similar al del personal funcionari.

#### 4. LES FALTES LLEUS

Pel que fa a les faltes lleus, l'art 95.4 de l'EBEP es limita a indicar que les lleis de funció pública que es dictin en desplegament d'aquest Estatut han de determinar el règim aplicable a les faltes lleus, atenent a les mateixes circumstàncies que es relacionen a l'art. 95.3 per determinar les faltes greus.

L'art. 139 de la LFPCAIB estableix un catàleg de cinc faltes lleus:

**a) *L'incompliment injustificat de l'horari de treball que no constitueix falta greu.***

Aquest precepte sanciona qualsevol incompliment injustificat de la jornada que no tenguí l'entitat suficient per ser qualificat com a falta greu o molt greu. L'incompliment de la jornada ha de ser inferior a les deu hores mensuals, ja que en cas contrari seria falta greu.

Cal recordar que l'incompliment injustificat de la jornada i l'horari de treball dona lloc a la deducció de retribucions corresponent a la diferència en còmput mensual entre la jornada reglamentària de treball i l'efectivament desenvolupada (art. 124.3 LFPCAIB).

**b) *La manca d'assistència injustificada d'un dia.***

Aquest precepte sanciona les faltes d'assistència no justificades d'un dia complet al lloc de treball. Són aplicables els raonaments anteriors pel que fa a la deducció de retribucions en nòmina.

**c) *La incorrecció amb qualsevol persona amb la qual es relacioni en l'exercici de les seves funcions***

Aquesta falta sanciona les conductes d'incorrecció amb altres empleats públics o amb la ciutadania, que no tinguin l'entitat suficient per considerar-se una desconsideració de caràcter greu.

Com dèiem anteriorment, la frontera entre la falta greu "desconsideració" i la falta lleu "mera incorrecció", ve determinada per estàndards sociològics de conducta (diferents a cada moment i en cada lloc) i per circumstàncies de temps i lloc com són la presència de companys o de terceres persones alienes al servei, la difusió de la conducta a través d'escrits o pamflets, etc.

Vegeu el comentari a l'art. 137.e de la LFPCAIB.

**d) *La manca de cura o la negligència en l'exercici de les funcions pròpies***

Com hem estudiat, quan el personal funcionari manté una notòria falta de rendiment que comporta inhibició en l'exercici de les seves funcions, aquesta conducta constitueix una falta molt greu. La falta es considera greu quan tenguí una entitat menor que afecta el funcionament del servei.



Les conductes que suposin una manca de cura o negligència en l'exercici de les funcions assignades, i no tinguin l'entitat suficient per ser qualificades com a greus o molt greus, es consideraran falta lleu. En qualsevol cas, la manca de cura o negligència, encara que sigui lleu, ha de perdurar mínimament en el temps, sense que bastin fets aïllats.

**e) *L'incompliment dels deures i les obligacions del personal funcionari, sempre que no hagi de ser qualificat com a falta molt greu o greu***

Aquest precepte recull una clàusula residual o de "*numerus apertus*" que pretén incloure totes aquelles conductes que suposin un incompliment dels deures que integren el contingut de la relació funcional i no es puguin encaixar en cap de les conductes tipificades com a falta molt greu, greu o lleu analitzades anteriorment.

Això no implica que l'Administració pugui sancionar discrecionalment els seus empleats públics, ja que haurà de quedar acreditat que han incomplert alguns dels deures que venen detallats en la normativa sobre funció pública.

***Faltes lleus del personal laboral***

De forma molt similar, l'art. 106 del conveni col·lectiu tipifica les faltes molt lleus del personal laboral.

**5. LES PERSONES RESPONSABLES**

D'acord amb els articles 135.2 de la LFPCAIB i 93.2 i 3 de l'EBEP, no només incorren en responsabilitat disciplinària els autors o les autores de la falta, és a dir, els funcionaris que cometen materialment la falta disciplinària. La Llei també contempla tres supòsits addicionals de responsabilitat, com són la tolerància, la inducció i l'encobriment.

**a) *La tolerància***

Com hem estudiat abans, l'art. 138.d de la LFPCAIB tipifica com a falta greu "la tolerància del personal superior jeràrquicament respecte de la comissió de faltes molts greus o greus del personal que en depèn". Aquesta infracció només s'aplica al personal superior jeràrquic, no a la resta de companys.

**b) *La inducció***

La inducció és una forma de participació similar a la autoria, que consisteix en que una persona persuadeix a una altre a cometre una falta disciplinària. L'art. 92.2 de l'EBEP estableix que els funcionaris públics o el personal laboral que n'indueixin altres a dur a terme actes o conductes constitutius de falta disciplinària incorren en la mateixa responsabilitat que aquests.

**c) L'encobriment**

Els funcionaris públics o personal laboral que *encobreixin* les faltes consumades molt greus o greus incorren en responsabilitat quan dels actes esmentats en derivi un dany greu per a l'Administració o els ciutadans (art. 93.3 EBEP).

La persona que encobreix no participa de forma directa o indirecta en la comissió de les faltes, sinó que realitza accions destinades a impedir que les autoritats puguin descobrir la comissió de faltes disciplinàries.

Per a que es pugui sancionar l'encobriment, per tant, és necessari que els actes hagin suposat un dany per a l'Administració o la ciutadania. En aquest cas, no només poden ser responsables els superiors jeràrquics, sinó també els companys i companyes que hagin contribuït a amagar la infracció.

**6. LA PRESCRIPCIÓ DE LES FALTES DISCIPLINÀRIES**

La prescripció d'infraccions i sancions és una de les causes d'extinció de la responsabilitat disciplinària legalment previstes. En el dret disciplinari una falta està prescrita quan ha transcorregut un període temporal determinat en la norma que impedeix sancionar una conducta constitutiva de falta disciplinària.

Segons l'art. 97 de l'EBEP, el termini de prescripció de les faltes varia en funció de la gravetat de la infracció i és el següent:

- Faltes *molt greus*: tres anys.
- Faltes *greus*: dos anys.
- Faltes *lleus*: sis mesos

D'acord amb els articles 97 de l'EBEP i 30.2 de la LRJSP el còmput del termini de prescripció de les faltes es regeix per les regles següents:

- *Inici*: el termini es comença a comptar des que la falta s'ha comès, i des del cessament de la comissió quan es tracti de faltes continuades.
- *Interrupció*: el termini s'interromp quan es notifica a l'interessat l'inici d'un procediment disciplinari.
- *Reinici*: El termini de prescripció es reinicia si l'expedient disciplinari està paralitzat durant més d'un mes per una causa no imputable al presumpte responsable.

**BIBLIOGRAFIA**

- [Legislació de funció pública de les Illes Balears](#). Institut d'Estudis Autònomic, 2015. Col·lecció legislativa, núm. 3.
- *Derecho de la Función Pública*. Miguel Sánchez Morón. Editorial Tecnos.
- *La potestad disciplinaria sobre los empleados públicos*. Tomàs Quintana López. Documentación administrativa.
- *Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera*. Juan B. Lorenzo Membiela.