
APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS MATERIALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA INSTRUCCIÓN DE PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS A FUNCIONARIOS DOCENTES.

APPLICATION OF THE MATERIAL PRINCIPLES OF SANCTIONING AUTHORITY IN THE INSTRUCTION OF DISCIPLINARY PROCEDURES FOR TEACHING STAFF.

María Cinta de Vargas Cascales.

Inspectora de educación

Comunidad de Madrid.

Resumen

La potestad punitiva de la Administración, a través del procedimiento disciplinario sancionador, supone la voluntad de los poderes públicos para preservar el correcto funcionamiento de sus servicios, la confianza del administrado en que se van a proteger sus intereses y la tutela de los derechos humanos fundamentales. El principio de legalidad es esencial para

adecuar la sanción a las circunstancias concurrentes atendiendo al daño al interés público.

La atención a los principios materiales que rigen la potestad sancionadora supone la aplicación de un criterio de razonabilidad al concepto teleológico que da sentido a un procedimiento instructor sancionador y contribuye a proteger los bienes jurídicos de la Administración.

El procedimiento disciplinario sancionador está sometido a los principios de derecho materiales de legalidad, tipicidad, antijuricidad, culpabilidad y punibilidad. Otro de los principios de derecho es la imposibilidad de sancionar a un ciudadano dos veces por lo mismo si existe identidad de sujeto, hecho y fundamento jurídico.

Palabras clave. *ius puniendi, procedimiento administrativo sancionador, principio de legalidad, de culpabilidad, de proporcionalidad, principio de oportunidad, sanción administrativa.*

Abstract

The punitive authority of the Administration, exercised through disciplinary sanctioning procedures, reflects the public authorities' intent to preserve the proper functioning of their services, maintain the citizen's trust that their interests will be protected, and safeguard fundamental human rights. The principle of legality is essential to ensure that sanctions are proportionate to the circumstances, taking into account the harm caused to the public interest.

Upholding the substantive principles that govern the sanctioning authority implies applying a standard of reasonableness to the teleological

concept that gives meaning to a disciplinary sanctioning procedure and helps protect the legal interests of the Administration.

The disciplinary sanctioning procedure is subject to the substantive legal principles of legality, classification of offenses (tipicidad), unlawfulness (antijuricidad), culpability, and punishability. Another fundamental legal principle is the prohibition of penalizing a citizen twice for the same act when there is identity of subject, act, and legal basis.

Keywords: : *ius puniendi, administrative sanctioning procedure, principle of legality, principle of guilt, principle of proportionality, principle of opportunity, administrative sanction.*

Introducción.

La potestad sancionadora de la Administración se configura como un instrumento que garantiza la protección de los intereses generales que le han sido encomendados, a través del ejercicio legítimo de su competencia sancionadora: el correcto funcionamiento de los servicios públicos, la confianza del administrado en que van a protegerse sus intereses y los propios derechos de los administrados suponen los grandes bienes jurídicos protegidos al amparo del interés general de la Administración.

A través de este estudio, entenderemos cuáles son los principios materiales de la potestad sancionadora dentro del llamado derecho administrativo sancionador.

1. Concepto de infracción administrativa.

Señala el artículo 25.1 de la Ley 40/2015 (LRJSP)¹, que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de ley, principio en consonancia con el artículo 25.1 de la Constitución española, con el que se instituye el principio de legalidad en el marco del *ius puniendi* de los poderes públicos.

La jurisprudencia ha delimitado las diferencias y semejanzas entre delito e ilícito administrativo, entendiendo que ambos suponen una vulneración del ordenamiento jurídico que puede dar lugar a una o varias sanciones y definiendo sanción como una consecuencia jurídica desfavorable impuesta por una autoridad competente.

Los delitos penales y las infracciones administrativas no se diferencian en su naturaleza, pues la definición progresiva, analítica y material del delito, concebido como acción típica, antijurídica, culpable y punible tiene plena

¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

aplicabilidad en el contexto de las infracciones administrativas. (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2017, pág. 282).

Su distinción se encuentra en la autoridad que impone el reproche, las consecuencias punitivas, su finalidad y régimen jurídico.

La distinción más evidente entre delito e ilícito, está fundamentada en la autoridad de quienes imponen el reproche: los tribunales penales en lo referente a los delitos y la Administración en relación con el ilícito administrativo. En este segundo caso, el juez sólo intervendría una vez agotada la vía administrativa y a través del recurso contencioso-administrativo.

Las consecuencias punitivas que hay entre un delito y un ilícito son la principal diferencia, dado que las sanciones que pueden imponerse en el ámbito administrativo sancionatorio en aplicación del Real Decreto 33/1986 (RRDFAE)² se limitan a medidas como apercibimiento, suspensión de funciones, separación del servicio (sólo para sanciones muy graves), traslado con cambio de residencia, es decir, nunca a penas privativas de libertad. La privación de libertad es una sanción reservada exclusivamente al Derecho penal.

Otra separación sustancial la encontramos en el aspecto teleológico de ambos reproches, atendiendo a la tesis de Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, en el Tomo II del Curso de Derecho Administrativo (1998), pues el fin de las penas judiciales y de las sanciones administrativas es diferente.

Las penas asociadas a delitos estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social por mandato constitucional, tal como preceptúa el artículo 25.2 de la constitución española.

² Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.

Las sanciones administrativas buscan una finalidad represiva pragmática que pueden nacer de una responsabilidad objetiva del infractor. (García de Enterría & Fernández Rodríguez, 1998, pág. 164).

Es evidente que el Derecho penal ofrece ciertas soluciones satisfactorias al derecho administrativo sancionador, lo que es realmente útil y aclaratorio en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, de hecho, el conocimiento del Derecho penal para un instructor de procedimientos disciplinario resulta de gran utilidad para la práctica tipificadora.

Señala Manuel Gómez Tomillo, en el artículo *La distinción entre la infracción administrativa y el delito*, la pertinencia razonable de aplicar ciertos criterios positivos del Derecho penal como puede ser el error de prohibición, las normas sobre el concurso real, medial o ideal del ilícito, (Gómez Tomillo, 2025, pág. 67), a los que se puede añadir la definición de ilícito de actividad o de resultado, la valoración de unidad de acción en el ilícito y la técnica tipificadora o método mediante el cual el legislador define y delimita las conductas que constituyen infracciones o delitos dentro del ordenamiento jurídico, lo que permite anudar las conductas en el tipo cuando se cumplen todos los componentes.

En el análisis de una infracción administrativa se atiende, por tanto, a los principios consagrados en el artículo 25.1 de la Constitución española, en virtud del *ius puniendi* en el ámbito sancionador de la Administración, lo que sostiene el análisis bajo los principios de tipicidad, antijuricidad, imputabilidad, culpabilidad y punibilidad recogidos al amparo del Derecho penal, con las especificidades privativas del procedimiento administrativo, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional (STS 24 de diciembre de 1990, SSTC 276/2000 y 312/2000). «Solo se puede anudar la sanción prevista a conductas que reúnan todos los elementos del tipo descrito y sean objetivamente perseguibles». (STC 75/84, de 27 de junio).

El estudio de estos elementos comunes a todos los reproches administrativos implica una garantía de seguridad jurídica, desechando la decisión por la que se imputa una infracción punible en la subjetividad, en la emotividad o en la intuición del aplicador del Derecho. (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2017, pág. 283).

El reproche sancionable protege los grandes bienes jurídicos de la Administración, lo que convierte a la acción sancionatoria en una necesidad de servicio que responde al principio *nulla poena sine necessitate*, es decir, las sanciones disciplinarias no se imponen por formalismo, sino para proteger valores fundamentales de la Administración Pública: legalidad, eficacia, confianza de los ciudadanos y respeto a los derechos fundamentales.

Los bienes jurídicos justifican que un comportamiento se considere sancionable, por ello, la sanción no es un fin en sí misma, sino un instrumento al servicio de la Administración para preservar su buen funcionamiento. La sanción, por tanto, debe ser proporcionada y justificada por una necesidad de proteger el interés público.

Señala Alejandro Nieto (1994) que los intereses protegidos por las normas sancionadoras no se refieren a bienes individuales, para esto está el instituto de la responsabilidad patrimonial, sino a intereses colectivos, generales y públicos. (Nieto, 1994, pág. 36)

En definitiva, ¿qué tiene en común el delito y el ilícito? En primer lugar, ambos producen una responsabilidad jurídica que nace de la tipicidad y antijuricidad de la acción u omisión, en segundo lugar, provocan una consecuencia, es decir un reproche o sanción, en tercer lugar, contravienen una norma que define con claridad cuál es la conducta reprochable y el reproche asociado.

Es necesario tener presente que no se establece la aplicación de las garantías procesales al procedimiento administrativo sancionador en sentido

estricto, sino en un sentido de principio, es decir, de aplicación de los principios constitucionales inspiradores de las leyes procesales penales, pero no de sus normas. (García Dorado & Íñigo Fernández & de Vargas Cascales & Guijarro Belda..., 2023, pág. 7)

2. La potestad sancionadora de la Administración.

El *ius puniendi* o potestad punitiva se instituye en la legitimidad de imponer sanciones o castigos a quienes infringen o detentan una actuación susceptible de reproche, por lo que su finalidad es la protección y tutela de un bien jurídico.

Las potestades administrativas sancionadoras se configuran como un poder de imponer a otro una conducta positiva (de hacer) o negativa (de no hacer) caracterizadas frente a los derechos subjetivos, por las siguientes distinciones en su naturaleza jurídica (Aparicio de Lázaro & Fernández-Montalvo García, 2023, pág. 5):

En primer lugar, el origen de la potestad sancionadora procede de una norma jurídica que establece para la potestad el ejercicio de la legitimidad y el principio de competencia. La ley atribuye a la Administración la potestad sancionadora y el fruto de la legalidad son los poderes jurídicos que permiten esa potestad. La legitimidad es irrenunciable.

En segundo lugar, la potestad posee un objeto genérico que produce efectos jurídicos o materiales sobre un sujeto o colectivo de sujetos. (Aparicio de Lázaro & Fernández-Montalvo García, 2023, pág. 6).

Por último, es preciso señalar que la potestad se ejercita, no en interés propio, sino en interés público, dado que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Por ello su tercera característica es su carácter fiduciario. (Aparicio de Lázaro & Fernández-Montalvo García, 2023, pág. 7).

3. Principios de la potestad sancionadora de la Administración

Los principios que regulan el procedimiento sancionador se dividen tradicionalmente en principios materiales, esto es, principios que determinan el contenido sustantivo de la potestad sancionadora, y en principios formales, o aquellos principios que sustentan el modo de ejercerla procesalmente. «Siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad del ciudadano». (STC de 29 de marzo de 1990).

El principal de los principios materiales es el principio de legalidad articulado en el aforismo de *lex scripta*, *lex previa*, y *lex certa* y además instituido del concepto de reserva de ley.

El principio de legalidad es esencial en el derecho sancionador general y por lo tanto fundamental para la potestad sancionadora de la Administración.

El legislador debe recoger y definir el reproche sancionable en una ley formalmente promulgada, que esa ley exista antes de la comisión del delito y que la Ley sea clara, precisa y sin ambigüedades. (Fernández Cruz, 1998, pág. 141).

Otro principio material es el principio *non bis in ídem*, por el que no se puede sancionar dos veces por lo mismo, siempre que haya identidad de hecho, sujeto y fundamento jurídico.

Los otros principios materiales son el principio de culpabilidad y, por último, el de proporcionalidad.

Son principios formales los principios de presunción de inocencia, el derecho de defensa, el derecho a guardar silencio, a no declararse culpable y a no declarar contra sí mismo. (Gómez Tomillo, 2025, pág. 63).

4. El principio de legalidad en el procedimiento sancionador.

El régimen sancionador administrativo responde al principio de legalidad adoptando, con ello, un principio sustantivo del derecho penal. Legalidad y juicio previo se instituyen en el elemento material de la potestad punitiva en el Estado de Derecho, *nullum crimen, nulla poena sine lege: nulla poena sine legale iudicium*.

Dicho principio se encuentra recogido en el artículo 11.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo valor positivo en nuestro derecho resulta de la aplicación del artículo 25.1 de la Constitución española que recoge el principio de legalidad, pues, «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». La LRJSP recoge este principio en su artículo 26, estableciendo que sólo podrán imponerse sanciones por la comisión de infracciones administrativas tipificadas como tales en una norma con rango de ley preexistente a los hechos constitutivos de la infracción.

El principio de legalidad en el ámbito sancionador se articula a través de una doble garantía: la garantía material a través del doble mandato de taxatividad y tipicidad y la garantía formal, a través de la reserva de ley. «Planteado en tales términos el debate, conviene recordar que este Tribunal reiteradamente ha declarado que el derecho fundamental contenido en el artículo 25.1 CE es extensible al ordenamiento administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (*lex scripta et lex praevia*). La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de tales sanciones, por cuanto el término

«legislación vigente» contenido en el artículo 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora SSTC 42/1987 y 305/1993, entre otras muchas» (STS 6/1994 de 17 de enero).

5. Garantía material: taxatividad y tipicidad.

Ampliado el concepto de garantía material, el principio de taxatividad se dirige tanto al legislador como al poder reglamentario, «exigiéndoles conforme al principio de seguridad jurídica que proclama el artículo 9.3 de la Constitución española, el máximo esfuerzo posible en la definición de los tipos promulgando normas concretas, precisas, claras e inteligibles, que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas, que por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador». (STC 145/2013 de 11 de junio de 2013). (Vázquez Forno & Álvarez Barbeito, 2021, pág. 334).

La referencia indudable e indubitada a la conducta lesiva o perjudicial se denomina tipicidad y este concepto está vinculado al principio rector de la legislación penal y la sancionatoria administrativa.

Debe tenerse en cuenta que, atendiendo al principio de taxatividad puede darse en el tipo conceptos jurídicos indeterminados, imprecisos. «...no se proscribe el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 se subordina a la posibilidad que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada». (Sentencia del Tribunal Constitucional 151/1997, de 29 de septiembre de 1997). (Vázquez Forno & Álvarez Barbeito, 2021, pág. 335).

La tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa³. No caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción, pues se estaría otorgando al órgano sancionador un margen excesivo de discrecionalidad, lo que podría derivar en decisiones arbitrarias o desiguales. «(Las cláusulas generales) permitirían al órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una especificación normativa». (STC de 29 de marzo de 1990). (García de Enterría & Fernández Rodríguez, 1998, pág. 175).

La sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de noviembre de 1990, que confirma otra de 27 de junio de 1984, niega la posibilidad constitucional de una sanción anudada a un tipo legal genérico «incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario» por considerar que el artículo 25.1 de la Constitución «no tolera la aplicación analógica *in peius* de las normas penales y exigen una aplicación rigurosa... a conductas que reúnen todos los elementos del tipo descrito y sean objetivamente perseguibles». (García de Enterría & Fernández Rodríguez, 1998, pág. 169).

6. Garantía formal: reserva de ley.

La segunda garantía, la garantía formal se instituye en el concepto de reserva de ley y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de conductas reprochables y sanciones. Sólo mediante una ley se puede articular la potestad punitiva. «...delimitando las leyes sancionatorias el ámbito del ilícito sancionable y por tanto las fronteras de derechos fundamentales, este efecto capital de la vida social no puede quedar deferido en una norma reglamentaria» (STS de 19 de mayo de 1982).

Esta tesis de reserva absoluta de ley es la declarada por el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias (Sentencia de 3 de octubre de 1983, 23 de febrero de 1984...). (García de Enterría & Fernández Rodríguez, 1998, pág.

³ <https://vlex.es/vid/principio-tipicidad-procedimiento-sancionador-427619938>.

169). Con ello se establece que la potestad sancionadora de la Administración se realizará cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, pues los reglamentos no podrán tipificar delitos.

Pero esta proscripción no es absoluta en el ámbito administrativo, de hecho, es imposible cualificar todas las conductas sancionables que se pueden reprochar en el marco de la Administración.

El Tribunal Supremo y posteriormente el Constitucional matizaron la posibilidad de la colaboración reglamentaria, baste la conocida STS de 10 de noviembre de 1986, citada en numerosas sentencias: «...lo que prohíbe el artículo 25.1 de la Constitución es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora», puesto que «...el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de potestades públicas como por el carácter, en cierto modo no suprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad». (Recogido en el FJ 19 de la STC 34/2013 de 14 de febrero de 2013).

Esta doctrina del reglamento colaborador se define como doctrina del complemento indispensable, y responde a la imposibilidad definitoria que tiene la Administración para delimitar con precisión meridiana todas las conductas reprochables que ocurren en su seno, imbuidas por la especificidad del puesto funcional. La colaboración reglamentaria contribuye a definir, completar, precisar, especificar y determinar el tipo sancionable.

La garantía formal, por tanto, es relativa y no absoluta en el ámbito administrativo sancionador y en la tipificación necesita del reglamento colaborador. Recoge la jurisprudencia del Tribunal Supremo la extensión

relativa de la garantía formal: «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí que hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley» (...) «...la exigencia material absoluta de predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones correspondientes afecta a la tipificación de las infracciones, a la graduación y escala de las sanciones y a la correlación entre unas y otras, de tal modo que... el conjunto de normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y grado de sanción susceptible de ser impuesta». (STC de 29 de marzo de 1990).

Los tipos administrativos, esto es, los reproches sancionables se instituyen como ley en blanco o tipo en blanco.

La ley en blanco es una categoría legal ideada por el penalista alemán Karl Binding en 1872. (Binding, 1872, pág. 74). Este término dogmático procedente del Derecho penal establece que hay leyes o tipos que refieren al reglamento colaborador o complemento indispensable para completarse. «...por leyes penales en blanco se deben entender aquellas que solo contienen una amenaza penal para la infracción de otra norma a la cual remiten» (STS 849/1995, de 7 de julio de 1995).

Señala Alejandro Nieto (1994) que la colaboración reglamentaria no supone una excepción a la reserva de ley sino una modalidad de su ejercicio. Las normas sancionadoras se limitan a describir algunos tipos o algunos elementos comunes y esenciales a todos los tipos, remitiéndose luego implícita y explícitamente a un reglamento para que complete la descripción. La ley en blanco es una ley incompleta que encomienda al reglamento la tarea de completarlas, de ahí que se hable de colaboración, no de sustitución. (Nieto, 1994, pág. 264)

En definitiva, una ley o tipo en blanco es aquella que emplea un tipo disciplinario sancionable de cualificación extensiva con el objeto de que pueda anudarse en un número abierto de conductas que encajan con la delimitación definitoria de los reglamentos colaboradores. Pero, una vez cualificada, corresponde encajar los componentes del tipo en la norma calificadora por mandato constitucional, pues deben reunir todos los elementos del tipo descrito y ser objetivamente perseguibles

Se muestra un ejemplo esclarecedor, a través del análisis de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 1 de febrero de 2017, Rec. 7/2017. En este caso se intentó imputar un delito de atentado contra la autoridad a personal docente de un colegio privado concertado, estimando el Tribunal que no podía imputarse por improcedente el tipo indicado, pues el tipo que define el atentado a la autoridad exige que esta autoridad sea un funcionario público y los docentes en los centros privados concertados no gozan de esta cualidad, no cumpliéndose por tanto todos los componentes del tipo. (El artículo 550.1 del Código Penal establece que se considerarán actos de atentado los cometidos contra los funcionarios docentes que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o con ocasión de ellas).

El Tribunal advierte que los tipos penales no admiten interpretaciones analógicas ni extensivas *in mala partem*, es decir para ampliar su campo de punición a casos distintos de los previstos en ellas, conforme a lo recogido en el artículo 4.1 del Código Penal, «...es cierto, como apunta el Ministerio Fiscal, que la técnica de las leyes penales en blanco permite completar la descripción típica con otras normas de ámbitos distintos al penal. Pero para que ello sea procedente, la jurisprudencia exige que se den una serie de requisitos».

Para que sean constitucionalmente aceptables, las leyes penales en blanco suponen la exigencia de que se den «los siguientes requisitos: que el

reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o, como señala la [...] STC 122/1987, se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada» (STC 127/1990, de 5 de julio de 1990).

La remisión desde el reglamento colaborador al tipo disciplinario que recoge la ley en blanco es indispensable para encajar convenientemente la conducta en el tipo anudando todos sus elementos. «...se satisfaga la exigencia de certeza, es decir, que se dé la necesaria concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite y resulte, de esta forma, salvaguardada la función de garantía del tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada» (STS 1664/2002, de 28 de marzo de 2002). Este precepto es plenamente aplicable al ilícito administrativo.

Conviene, como ejemplo, aplicar el principio de legalidad a la práctica instructora con un tipo habitual que ocurre cuando a un funcionario docente se le imputa un cargo por falta de rendimiento y, con ello, afecta al funcionamiento de los servicios públicos.

Para poder confirmar que en la conducta probada e imputada se dan los elementos objetivos y subjetivos del tipo disciplinarios recogido en el apartado i) del artículo 7.1 del RD 33/1986 (RRDFAE) ⁴, que considera una falta tipificada como grave la «falta de rendimiento que afecte al normal

⁴ Real Decreto 33/1986 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario.

funcionamiento de los servicios y no constituyan falta muy grave», es necesario demostrar la existencia de los elementos citados en dicha conducta analizando la falta de rendimiento en el concreto caso del funcionario docente.

Un primer acercamiento a la significación global nos lo puede facilitar la semántica, rama que puede ser útil para un instructor de procedimientos disciplinarios. El diccionario de la Real Academia Española define «rendimiento» en sus dos primeras acepciones como «producto o utilidad que rinde o da alguien o algo» y «proporción entre el producto o el resultado obtenido y los medios utilizados»

Debemos tener presente que la falta de rendimiento es un concepto jurídico indeterminado con un importante margen de apreciación que surge del principio de probidad y diligencia en el cumplimiento de las tareas encomendadas al docente y que puede ser cuantificable por la significación que ofrece el otro límite, que es el derecho a la educación plena del alumno, en tanto que derecho fundamenta previsto en la Constitución Española en su artículo 27 que consagra el derecho *erga omnes*.

A través de la colaboración reglamentaria, debe partirse primero del código deontológico recogido en el RDL 5/2015 (TREBEP).⁵

En su artículo 52 se exige a los empleados que desempeñen con diligencia las tareas que tienen asignadas, actuando bajo el principio de probidad, dedicación al servicio público y eficacia, lo que se traduce en el respeto de los principios éticos de cumplir con diligencia las tareas que le corresponden o se les encomienda, en atención al artículo 53.10, y de ejercer sus atribuciones con dedicación al servicio público (artículo 53.11). El artículo

⁵ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

54.2 incluye el cumplimiento diligente de las tareas correspondientes al puesto de trabajo que ostenta.

En cuanto a la consideración de rendimiento normal o medio, corresponde a la Administración la determinación de esa media o estándar a través de normas, instrucciones, la práctica de la actividad y en atención a este ilícito debe suponerse una afectación al normal funcionamiento de los servicios.

Continuando con el reglamento colaborador, las funciones de un funcionario docente son las recogidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, en cuyo artículo 91 se recogen las funciones del profesorado.

Ser funcionario docente supone realizar la programación de la enseñanza que tengan encomendada, la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado y también los procesos de enseñanza, atender la tutoría de los alumnos, dirigir y orientar su aprendizaje, apoyarles en su proceso educativo en colaboración con las familias, dirigir la orientación educativa, académica y profesional de sus alumnos, contribuyendo a su desarrollo intelectual, social y moral. También debe promover y participar en actividades complementarias, dentro o fuera del recinto educativo, favoreciendo que toda la actividad del centro se desarrolle en un clima de respeto y de participación para fomentar en los alumnos los valores de la ciudadanía democrática y de la cultura de paz. Debe informar a las familias sobre el proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas, coordinarse en las actividades docentes, trabajar en equipo con el resto de los profesionales y debe mantener su formación permanente a través de la investigación, la experimentación, siempre con el objetivo de la mejora continua de los procesos de enseñanza.⁶

⁶ Artículo 91 de la LOE.

Estas funciones, completadas y estructuradas por la normativa autonómica, constituyen un marco capital en el desempeño del quehacer y un marco de adecuación al puesto que debe cubrir.

Una vez analizado la falta de rendimiento a través de la normativa que compete a este puesto funcional, se debe anudar en el tipo, teniendo en cuenta que el cargo tiene dos límites: la falta de rendimiento en el ejercicio de sus funciones y que esa falta de rendimiento afecte al normal funcionamiento de los servicios públicos; no siendo esta afectación calificada de muy grave. Además, desde el punto de vista subjetivo este tipo no exige dolo por parte del funcionario infractor y sí culpa, como no puede ser de otra manera.

La jurisprudencia acuña terminología como la que se ofrece a continuación: rendimiento mínimo, prestación normal, rendimiento normal razonable, rendimiento a través de la norma... en esta concepción podemos observar que se dan notas comunes que se cumplen en el ilícito. Se presupone tres cuestiones: primero, que se hayan asignado con claridad las atribuciones y las tareas asignadas al puesto, propias de su categoría y función, segundo, determinar el rendimiento exigible para las funciones atribuidas, que está asignado por la institución y, por último, comparar lo realizado con lo esperable.

La dificultad de este tipo disciplinario estriba en que el instructor debe construir a través del reglamento colaborador el estándar esperable de actuación docente y comparar lo realizado con lo esperable para probar la falta de rendimiento del funcionario, que este límite provoque un perjuicio a los servicios públicos y, por último, establecer una dosimetría típica con tipos más graves, indicando motivadamente, que no constituye una falta muy grave.

7. Aplicación o inaplicación del precepto *non bis in idem*.

El artículo 10.2 de la LOPJ establece la automaticidad del efecto suspensivo de la prejudicialidad penal sobre los demás procesos a los supuestos en los que es necesario un pronunciamiento, estableciendo por un lado la primacía del juez penal y por otro la suspensión del procedimiento. A su vez, el artículo 22.1. g) LPACAP, regula la posibilidad que tiene la norma administrativa para poder suspender el plazo máximo para resolver, estableciendo, como causa la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional para la resolución del procedimiento.

Cuando unos mismos hechos puedan ser objeto de sanción penal y administrativa, habrá de tener preferencia siempre a la jurisdicción penal.

Preferencia que se traduce en la obligación (prevista normativamente) de paralizar cualquier procedimiento sancionador hasta tanto sea dilucidada la cuestión en el ámbito jurisdiccional penal. (STC 77/1983). (Álvares Vinagre & Bal Francés, 2019, pág. 82)

Determinar si una infracción de la jurisdicción penal coincide con el reproche administrativo o si, por el contrario, son instituciones de distinta naturaleza y, por tanto, sancionables en el plano administrativo, supone analizar si existe coincidencia del sujeto activo, del hecho y del fundamento jurídico. (STC 2/2003, 48/2007).

Esta valoración tiene consecuencias en la realidad jurídica de un procedimiento administrativo sancionador, pues el principio *non bis in idem* se instituye en un derecho fundamental consagrado en el artículo 25.1 CE por el que se prohíbe castigar dos veces por lo mismo.⁷

Si se acepta que ambas sanciones son sustancialmente idénticas, es decir, que no hay diferencias ontológicas entre las sanciones penales y las

⁷ Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/lema/non-bis-in-idem>

administrativas, deberá aceptarse que el principio *non bis in idem* se aplique. (Salat Paisal, 2019, pág. 3).

La consecuencia sería el archivo del procedimiento en aplicación del artículo 31.1 de la LRJSP, que establece respecto a la concurrencia de sanciones que no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento, en línea con el Derecho constitucional.⁸

En caso contrario, si hay disparidad con el fundamento jurídico, esto es, si no hay coincidencia del bien jurídico protegido, deberá admitirse que puedan sancionarse el delito y la infracción de forma conjunta. El bien jurídico protegido es el valor público tutelado por el tipo sancionable.

Mantiene la doctrina del Tribunal Constitucional, por todas la STC 234/1991, de 10 de diciembre de 1991, que «para que la dualidad de sanciones (penal y administrativa) sea constitucionalmente admisible es necesario que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un diferente interés jurídicamente protegido y esto supone, por tanto, que hay una relación jurídica diferente que elude la circunstancia *non bis in idem*». «Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta debido a una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección» (Fundamento Jurídico 2º).

Como podemos observar, la jurisprudencia, admite que, si bien el principio *non bis in idem* proscribe la duplicidad sancionadora al concurrir el triple fundamento (sujeto, hecho y fundamento) ello no aplicaría tratándose de una relación de sujeción especial como la que vincula a los funcionarios públicos y a la Administración si uno de los tres elementos no coincide.

⁸ Artículo 31.1 LRJSP.

En estos supuestos, por tanto, estaría justificado el ejercicio del *ius puniendi* por los tribunales y a su vez la potestad sancionadora de la Administración si no concurre el mismo fundamento jurídico (SSTC 2/1981; 50/1983). (Álvares Vinagre & Bal Francés, 2019, pág. 95).

8. Principio material de culpabilidad.

La estructura de la infracción administrativa se caracteriza por la presencia de la culpabilidad material del infractor, no sólo la sanción tiene que ser ilícita, sino también culpable.

La culpabilidad constituye un elemento individual del Derecho sancionador, en virtud del cual se formula el juicio de reprochabilidad o punibilidad sobre la conducta del infractor.

El artículo 29.3 a) de la LRJSP es inequívoco al establecer que en la graduación de la sanción debe atenderse al grado de culpabilidad, de dónde se deduce que, ausente esta, no hay sanción posible. (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2017, pág. 432).

Un reproche sancionable supone una censura o desaprobación jurídica, es decir, los criterios para evaluar la condición de la conducta son jurídicos, jamás éticos. Está proscrito en la catalogación de un hecho sancionable aplicar los parámetros de lo moralmente aceptable o no aceptable para determinar la culpabilidad.

Podemos definir la culpabilidad como una imputación subjetiva fáctica conformada por un cuadro de factores individuales, voluntarios, en los que debe estar presente la conciencia de antijuricidad y en los que se apoya la valoración jurídica del instructor del procedimiento disciplinario. (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2017, pág. 435)

Señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo que el comportamiento reprochable surge porque el sujeto infractor debiera haber actuado de diferente forma a como lo hizo. Además, se hace preciso individualizar el reproche para que se impute la culpabilidad. «Para la imposición de una sanción y las consecuencias derivadas de un ilícito administrativo, no basta con que la sanción esté tipificada y sancionada, sino que es necesario que se aprecie en el sujeto infractor el elemento o categoría denominado culpabilidad. La culpabilidad es el reproche que se hace a una persona porque esta debió haber actuado de modo distinto de como lo hizo». (Fundamento jurídico 2, STS de 27 de mayo de 1999).

Por tanto, el análisis de la culpabilidad supone un juicio de reproche que se dirige al autor de una infracción porque pudiendo haberse comportado conforme a derecho, no lo hizo. (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2017, pág. 435).

Siguiendo las tesis de Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales (2017), para valorar la culpabilidad, no deben concurrir causas de exclusión de la culpabilidad (estado de necesidad, miedo insuperable o error invencible de prohibición).

En la actualidad, la tendencia dogmática rechaza que el dolo o culpa sean elementos integrantes del juicio de culpabilidad. (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2017, pág. 435).

Esto es así porque la doctrina contemporánea tiende a separar el análisis del dolo y la culpa (que se ubican dentro de la imputación subjetiva del hecho) del verdadero juicio de culpabilidad en sentido estricto, que se centra en la reprochabilidad personal del hecho ya cometido.

9. El principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad implica, que al ser la actividad sancionadora de la Administración una actividad típicamente jurídica, los

factores que han de presidir su aplicación deben sustentarse en lo que disponga el ordenamiento jurídico y muy especialmente en las circunstancias concurrentes. *«Es en este ámbito en el que juega, precisamente, un papel extraordinariamente clarificador la motivación del concreto acto administrativo sancionador y en la medida en que la misma habrá de definir no solo las circunstancias modificativas de la responsabilidad apreciadas sino, además, la específica razón que entiende la Administración que concurre para, en los márgenes otorgados por la ley, imponer una concreta sanción»*. (STSJ de Castilla y León de Burgos, 3/2017 de 13 de enero de 2017).

El principio de proporcionalidad es un criterio constitucional que exige que en las medidas sancionatorias adoptadas haya unos límites impuestos a la actuación de la Administración.

El principal de ellos, acuñado en el artículo 29.1 de la LRJSP, impone que las sanciones administrativas en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

Por otro, el concepto exclusivo de que se activará una actuación disciplinaria cuando esté en juego un interés público, no un interés particular o interpersonal, ya que la potestad disciplinaria de la Administración tiene como finalidad preservar el buen funcionamiento del servicio público.

La potestad sancionadora únicamente podrá ser llevada a la práctica cuando resulte estrictamente necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos perseguidos por la misma. (Garberí Llobregat, 1994, pág. 124).

Por último, si la intercesión del dolo sirve para definir el tipo imputado sancionable, queda excluida su aplicación para ponderar la sanción como circunstancia de agravación. La jurisprudencia contenciosa administrativa ha sido clara a este respecto, «... una misma circunstancia fáctica o normativa no

puede integrar, a la vez un elemento constitutivo de tipo infractor y una circunstancia de agravación». (STS de 17 de abril de 1998).

En definitiva, se exige a la Administración sancionadora actuante, motivar suficientemente las razones por las que gradúa la sanción en cuestión, explicando las circunstancias concurrentes acaecidas en el caso concreto, cuestión ciertamente compleja debido a la indeterminación de las sanciones que impone la normativa y la ausencia de una guía de dosimetría punitiva. «... el principio de proporcionalidad desempeña, en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, un papel capital y ello no sólo en cuanto a expresión de unos abstractos poderes de aplicación de la Ley en términos de equidad, sino por el hecho concreto de que las sanciones a imponer, se encuentran definidas en nuestro ordenamiento, por lo general, de forma sumamente flexible, de tal modo que una misma conducta puede merecer la imposición de sanciones diversas o, incluso, que se mueven en márgenes muy amplios y que, por lo mismo, pueden resultar, en la práctica, de cuantía y periodo extraordinariamente diversos» (FD 6º STSJ de Extremadura 191/1996 de 21 de febrero de 1996).

Señala José Garberí Llobregat (1994) que la graduación sancionatoria tan sólo obliga a que la naturaleza de la represión de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito, y específicamente impone un deber de concretar la entidad de la sanción a la gravedad del hecho. (Garberí Llobregat, 1994, pág. 135).

Cabe preguntarnos ¿es dosimetría punitiva o un criterio discrecional el hecho de establecer una sanción u otra, o el tiempo que debe permanecer sancionado el funcionario cuando se le propone la suspensión de funciones?

No existe una norma que asuma los criterios de proporcionalidad con una u otra temporalidad, por ejemplo, en la suspensión de funciones del

funcionario, más que las consabida hasta tres años si es grave o hasta seis si es muy grave.⁹

El instructor proponente de la sanción (no olvidemos que resuelve el órgano competente) puede ponderar utilizando pronunciamientos judiciales de casos similares y adaptándolo a las circunstancias que concurren en cada caso, sirva de ejemplo, con las precauciones, matizaciones y exclusividad de análisis que debe aplicar el instructor de procedimientos disciplinarios, el siguiente: «... la sanción de suspensión de funciones por un año impuesta (que podría haber alcanzado los tres años) es adecuada y proporcionada a la naturaleza de la infracción, pues en este caso, la falta de rendimiento, consecuente al incumplimiento de las funciones propias del servicio docente, fue terminante y derivada de una actitud absolutamente pasiva para hacer frente a estas obligaciones, de manera que existen elementos subjetivos (pues esa actitud pasiva no pudo ser debida sino a una negligencia manifiesta rayana en la voluntad consciente), y objetivos (la perturbación evidente en el servicio público docente) que justifican debidamente la imposición de la sanción en la extensión acordada» (Fundamento Jurídico 7º STSJ de Canarias de 26 de junio de 1998). (Gutiérrez Llamazares, 2007, pág. 1229).

Otra cuestión que puede preguntarse un instructor de procedimientos disciplinarios a funcionarios docentes es si existe la posibilidad de reducir la sanción a menos tiempo de lo indicado en el cómputo que marca la suspensión de funciones del funcionario (hasta tres años para las faltas graves y hasta seis en las faltas muy graves) y elegir una medida menos gravosa.

Esta posibilidad está permitida por la normativa, pues el artículo 29.4 de la LRJSP, recoge que, cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la

⁹ Artículo 16, párrafo 2 del RRDFAE: *La sanción de suspensión de funciones impuesta por comisión de falta muy grave, no podrá ser superior a seis años ni inferior a tres. Si se impone por falta grave, no excederá de tres años*

infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior. *«El principio de proporcionalidad, como señala la STS de 2 de junio de 2003, tiende a adecuar la sanción, al establecer su graduación concreta dentro de los márgenes posibles, a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, tanto en su vertiente de antijuridicidad como de culpabilidad, ponderando en su conjunto las circunstancias objetivas y subjetivas que integran el presupuesto de hecho sancionable»* STS de 3 de diciembre de 2008 (Rec. 6602/2004)

En definitiva, el análisis de la proporcionalidad implica, por un lado, asumir una reflexión motivada de lo que el Tribunal Constitucional denomina «juicio de necesidad, idoneidad y de equilibrio, que no es otra cosa que la aplicación de un criterio de razonabilidad al concepto teleológico que da sentido a un procedimiento instructor sancionador». (SSTC 66/1995, 55/1996, 207/1996).

Por otro, el criterio de proporcionalidad es indispensable para la graduación de la sanción. Habida cuenta de las razones asentadas en la jurisprudencia constitucional, amparado en el artículo 29.3 de la LRJSP y el TREBEP en su artículo 96.3.

En el principio de proporcionalidad, en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional y a los preceptos normativos citados, aplica la adecuación de tres principios que han de ponderarse y que definen como proporcionada la sanción propuesta en su sentido amplio: a) el de la idoneidad o adecuación; b) el de la necesidad o indispensabilidad, y c) el equilibrio:

La idoneidad o juicio de adecuación. Se entiende que la sanción es útil y apropiada al fin perseguido que, es, por un lado, la protección de un bien jurídico que es un interés público y, por otro, el necesario respeto a los principios de ejemplaridad, eficacia, respeto, consideración y atención a los intereses generales de los ciudadanos vinculado con el principio de

actuación de los funcionarios públicos recogido en artículo 103 de la Constitución española. Han de valorarse la necesaria observancia de los derechos de los administrados, por ejemplo, a recibir una adecuada atención educativa, a que su integridad no se vea en peligro; pero también a obedecer las instrucciones que se encomiendan, a tratar con respeto y deferencia al compañero o superior... Es perentorio, por tanto, definir el bien jurídico que se protege en la formulación del ilícito y conviene revisar, entendiendo la concepción de la esfera social de la Educación, el daño infringido a la confianza que los ciudadanos depositan en la buena actuación de los servicios públicos y en que sus derechos van a ser respetados por la Administración. «...la finalidad de la norma se cumple, en principio, ligando el acto cometido a la sanción correlativa, puesto que el perjuicio para el interés público está implícito en el hecho de que la Ley haya tipificado la conducta de que se trate» ... (STS 14243/1991 de 30 de abril de 1991).

El juicio de indispensabilidad o necesidad. Un funcionario público es, en nuestro ordenamiento, un profesional que ocupa un cargo o empleo en la Administración pública y ha de someterse a los principios reguladores que sustentan la función pública. El TREBEP, en su artículo 8 recoge que un funcionario es un empleado público que desempeña funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales¹⁰, es decir, una persona que presta servicios profesionales en una Administración o institución pública en virtud de una relación estatutaria de derecho administrativo. Esta relación estatutaria se sustenta en aquellos conceptos inmanentes de tipo deontológico que obligan a una forma de comportarse y dirigir esta prestación pública. La Administración proscribe y ha de sancionar aquellos comportamientos que vulneran los principios reguladores de la actuación funcionarial tal y como se recoge en los artículos 52, 53 y 54 de la citada norma.

¹⁰ Artículo 8. TREBEP

El interés público o interés general es la denominación de un concepto esencial de la praxis del funcionario que se identifica con el bien común de la sociedad entera, entendida como un cuerpo social, y no tanto del interés particularista, habida cuenta de que la educación pública se inserta dentro del interés general y que este cuerpo social referido es la comunidad educativa al que un funcionario docente se debe.

Se ha de valorar el nivel o grado en que se haya atentado a la legalidad y al interés público (artículo 29.3 letra c) de la LRJSP) y el desprestigio a la institución educativa.

El equilibrio. Se debe optar siempre por la opción sancionatoria menos onerosa para el funcionario infractor a la hora de elegir entre las sanciones posibles. Pero, han de evaluarse las posibilidades motivando que la elegida es la más adecuada. Una sanción se considera equilibrada y adecuada por resultar útil al fin perseguido, que no es otro que la eficacia de la actuación administrativa, sin la cual sería imposible una prestación eficaz de los servicios públicos que le están encomendados. Han de valorarse agravantes y atenuantes, teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta. En aplicación del artículo 29.4. de la LRJSP y habiendo analizado la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, se puede proponer al órgano competente para resolver, que imponga la sanción en el grado inferior, permitiéndose una sanción de menos de tres años para una falta muy grave.

Conclusiones.

La potestad punitiva del Estado se refleja en el orden penal como *prima ratio* y también en la potestad punitiva de la Administración como garante de la defensa de los intereses generales de los ciudadanos por mandato constitucional.

Un procedimiento disciplinario sancionador instruido a un funcionario público, supone un procedimiento en el que se establecerá la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos¹¹. Dicha separación es una garantía para todo el procedimiento y pretende asegurar la objetividad final de la decisión. (Guijarro, 2025, pág. 5).

También es reflejo de la legalidad y la seguridad jurídica de la Administración en el reproche de conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

Estos reproches, instituidos en tipos disciplinarios, protegen los grandes bienes jurídicos de la Administración: la confianza de los administrados en que la Administración proteja sus derechos y el correcto funcionamiento de los servicios públicos.

El instructor de procedimientos disciplinario sancionador aporta una propuesta de resolución tras realizar la instrucción con estricto cumplimiento de sus fases tal y como recoge el RRDFAE.

Como procedimiento de instrucción reglado y amparado en la potestad sancionadora, debe cumplir con los principios de seguridad jurídica, por ello, el análisis de la proporcionalidad es una evidencia de esto, suponiendo un análisis de razonabilidad práctica a la decisión sancionatoria.

El principio de legalidad impone dos ámbitos respecto a la instrucción de los procedimientos: uno material y otro formal.

El principio material impone que debe respetarse el principio de tipicidad o taxatividad por el que los tipos disciplinarios deben estar descritos con la suficiente claridad material y con un carácter definitorio que no deje lugar a confusión.

¹¹ Artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La ley aplicable debe estar formalmente aprobada antes de existir el delito o ilícito que se impute.

En este sentido la aplicación de reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador tiene una eficacia relativa, dado que la norma sancionatoria se instituye en una ley en blanco o tipos en blanco con un amplio margen de apreciación que debe ser completado y especificado por reglamentos colaboradores, esto se debe a la imposibilidad de recoger todas las conductas sancionables en el ámbito administrativo, después se debe anudar las conductas en el tipo sancionable para ser consideradas una conducta típica.

Otro principio material es el principio *non bis in idem* que es valorado de forma privativa en sujetos con sujeción especial como son los funcionarios.

Una vez han sido enjuiciados por la jurisdicción penal los hechos declarados firmes vinculan a la Administración.

El derecho administrativo sancionador puede actuar mediante un procedimiento disciplinario atendiendo y analizando la identidad de hecho, sujeto y fundamento jurídico. En caso de coincidencia de los tres elementos, deberá archivar las actuaciones por efecto del principio *non bis in idem*.

Siguiendo con la nómina de principios materiales, la infracción administrativa se caracteriza por la presencia de la culpabilidad material del infractor, no sólo ha de ser la sanción ilícita, sino también culpable, y la culpabilidad debe ser un elemento individual del que nace el reproche, entendiendo que se debe separar el análisis del dolo y la culpa (que se ubican dentro de la imputación subjetiva del hecho) del verdadero juicio de culpabilidad que se centra en la reprochabilidad personal del hecho ya cometido, es decir, vinculado al instituto jurídico de la punibilidad o que la conducta sea merecedora de reproche.

Por último, el principio de la proporcionalidad, por el que se debe motivar suficientemente las razones por las que se gradúa la sanción, explicando las circunstancias concurrentes acaecidas en el caso concreto, el daño al interés público, la reincidencia y pudiendo establecer una dosimetría punitiva por la que se adecúe a la gravedad de los hechos. La proporcionalidad debe estar suficientemente motivada.

En definitiva, los principios materiales que rigen la potestad sancionadora de la Administración son esenciales para garantizar un ejercicio legítimo y proporcional de su poder punitivo. Principios como el de legalidad, proporcionalidad..., buscan equilibrar la necesidad de sancionar infracciones con la protección de los derechos de los ciudadanos, evitando arbitrariedades y asegurando un marco de actuación justo y transparente.

REFERENCIAS

Referencias bibliográficas.

- Garberí Llobregat, J. (1994). *El procedimiento administrativo sancionador*. Tirant lo Blanch.
- García de Enterría, E., & Fernández Rodríguez, T. R. (2000). *Curso de derecho administrativo* (Tomo II). Civitas.
- Garrorena Morales, Á. (2007). *Derecho constitucional: Teoría de la Constitución y sistema de fuentes* (2.ª ed.). Estudios Constitucionales.
- Gómez Tomillo, M., & Sanz Rubiales, Í. (2017). *Derecho administrativo sancionador: Parte general* (4.ª ed.). Thomson Reuters Aranzadi.
- Gutiérrez Llamazares, M. Á. (2007). *Diccionario de régimen disciplinario de los funcionarios: Análisis jurisprudencial y normativo*. Omnia.
- Álvarez Vinagre, Ruth y autores. (2019). *Memento Experto Delitos cometidos por funcionarios públicos*. Editorial Francis Lefebvre- S.A (Álvares Vinagre & Bal Francés, 2019).
- Nieto, A. (1994). *Derecho administrativo sancionador* (2.ª ed.). Editorial Tecnos.
- Parada Vázquez, R. (2019). *Derecho administrativo II: Régimen jurídico de la actividad administrativa* (24.ª ed.). Dykinson.
- Salat Paisal, M. (2019). El derecho penal como *prima ratio*: La inadecuación del derecho administrativo sancionador y la necesidad de buscar soluciones en el seno del derecho penal. *La Administración al Día*. Ministerio para la Transformación Digital de la Función Pública.
- Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de derecho administrativo general* (5.ª ed., Tomos I–II). Iustel.

• Subdirección General de Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid. (2023). *La instrucción de expedientes disciplinarios: Orientaciones y jurisprudencia*. <https://gestion3.madrid.org/bvirtual/BVCM051087.pdf>

• Vázquez Forno, L., & Álvarez Barbeito, J. (2021). *Manual práctico de procedimiento disciplinario de los funcionarios públicos* (1.^a ed.). Wolters Kluwer.

Artículos citados

Aparicio de Lázaro, J. R., & Fernández-Montalvo García, C. (2023). Estudio sobre la potestad sancionadora (1.^a parte). *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*.

Fernández Cruz, M. Á. (1998). La naturaleza y contenido del mandato de *lex certa* en la doctrina del Tribunal Constitucional español. («La naturaleza y contenido del mandato de *lex certa* en la doctrina del ...») *Revista de Derecho*, 9, 141-152.

Guijarro Belda, F. (2025). *La práctica inspectora en la instrucción de expedientes disciplinarios*. *Revista Supervisión 21*. USIE.

Gómez Tomillo, M. (2023). *La distinción entre la infracción administrativa y el delito*.

Bibliografía complementaria

• Ruiz de Palacios Villaverde, J. I. (2017). *Memento responsabilidad patrimonial de la Administración*. Lefebvre-El Derecho.

• Álvarez Vinagre, R. Bal Francés, E... (2019). *Delitos cometidos por funcionarios públicos*. Lefebvre-El Derecho.

Referencias jurisprudenciales.

Tribunal Constitucional (STC / SSTC)

- Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1981, de 13 de enero.

-
- Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1984, de 27 de junio.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 de octubre.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 127/1990, de 5 de julio.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de marzo de 1990.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 234/1991, de 10 de diciembre.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 305/1993, de 25 de octubre.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1995, de 8 de mayo.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 55/1996, de 28 de marzo.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996, de 16 de diciembre.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 151/1997, de 29 de septiembre.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 276/2000, de 16 de noviembre.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 312/2000, de 27 de diciembre.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2003, de 16 de enero.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2007, de 12 de marzo.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2013, de 14 de febrero.
 - Sentencia del Tribunal Constitucional 145/2013, de 11 de junio.
 - **Tribunal Supremo (STS)**
 - Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1982
 - Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1983.
 - Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1984.
 - Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1986.
 - Sentencia del Tribunal Supremo 6/1994, de 17 de enero.
 - Sentencia del Tribunal Supremo 849/1995, de 7 de julio.
 - Sentencia del Tribunal Supremo 14243/1991, de 30 de abril.
 - Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1998.
 - Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1999.
 - Sentencia del Tribunal Supremo 1664/2002, de 28 de marzo.
 - Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008.

- Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de diciembre de 1990.

Tribunales Superiores de Justicia (STSJ)

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 191/1996, de 21 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 26 de junio de 1998.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) 3/2017, de 13 de enero.

Audiencias Provinciales

- Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos, de 1 de febrero de 2017.