

EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD (II): CAUSAS DE EXCLUSIÓN Y ATENUACIÓN, DOCTRINA DEL ERROR Y LAS ADVERTENCIAS.

THE PRINCIPLE OF CULPABILITY (II): CAUSES OF EXCLUSION AND MITIGATION, DOCTRINE OF ERROR AND WARNINGS.

Ángel Mariano Campal Martínez

Inspector de Educación. Doctor en Derecho.

Servicio de Inspección Educativa de la Consejería de Educación del Principado de Asturias, Oviedo.

ORCID. 0009-0000-5051-8076

Resumen

En el segundo de los dos artículos en las que se aborda el principio de culpabilidad dentro del derecho administrativo sancionador y del disciplinario, se recogen los aspectos más ejemplificativos de su aplicación. Como eje central se encuentra la traslación de los principios y normas penales referidas a las causas de atenuación y exención de la culpabilidad al ámbito disciplinario, que han de realizarse con determinadas

adaptaciones propias del ámbito en el que se aplican y que en el caso del educativo añaden un marco contextual específico y propio.

Se está abriendo progresivamente una vía que exigirá, en primera instancia a las Administraciones públicas y posteriormente la cada vez mayor participación de las distintas instancias judiciales, un esfuerzo adicional, en el campo de la aplicación al régimen disciplinario de los empleados públicos del principio de culpabilidad. Desde este artículo se pretende aportar determinadas pautas que guíen y orienten nuestra labor en el ejercicio de dicha potestad adelantando ya que no es menor el papel que desde la inspección educativa, dado el gran número de recursos humanos en liza, puede realizar a dicha labor.

Palabras clave: *Ciencias jurídicas y derecho; Derecho Administrativo; Régimen disciplinario de los empleados públicos; principio de culpabilidad; dolo y culpa; imputabilidad; doctrina del error.*

Abstract

The second of the two articles addressing the principle of culpability within administrative sanctioning and disciplinary law presents the most illustrative aspects of its application. The central focus is transferring criminal law principles and norms related to mitigating and exonerating circumstances to the disciplinary sphere. This transfer must be implemented with certain adaptations specific to the field in which they are applied, and in the case of Education, these adaptations add a unique and specific contextual framework.

A new path is gradually opening up, that will require, both, initially from Public Administrations and, subsequently, with the increasing involvement from various judicial bodies, an additional effort in applying the principle of culpability to the disciplinary regime for public employees. This article aims to provide certain guidelines to inform and direct our work in

exercising this power, emphasizing the significant role that the Educational Inspectorates can play in this endeavor given the large number of human resources involved.

Keywords: *Legal sciences and law; Administrative Law; Disciplinary regime of public employees; principle of culpability; intent and negligence; imputability; doctrine of error.*

Sumario.

1.- Introducción. 2.- Las causas de exclusión/atenuación de la culpabilidad (si) vs (no). 2.1.- Contexto. 2.2.- Causas generalmente aceptadas, comunes en el ámbito penal y otras. 2.2.1- Estado de necesidad. 2.2.2- Error de tipo y de prohibición. 3.- La responsabilidad y el supuesto de clemencia por denuncia. 4.- Conclusiones.

1.- INTRODUCCIÓN.

Como se ha abordado en el primero de los artículos referidos al principio de culpabilidad¹, se ha ido produciendo la transposición de los principios penales al derecho administrativo sancionador pero sin olvidar que existen diferencias importantes y evidentes entre ambos estadios de aplicación del poder punitivo del Estado, por lo que esta traslación deberá de hacerse con determinados matices propios del ámbito, naturaleza y finalidad del ejercicio de la potestad disciplinaria sobre el personal docente funcionario.

Dentro de este proceso se encuentra también el principio de culpabilidad, como principio estructural básico, de las distintas manifestaciones del poder punitivo del Estado, el penal y el sancionador-disciplinario. En la transposición del citado principio ha de tenerse en cuenta que la exigencia de responsabilidad en el ilícito administrativo es más flexible que en el derecho penal. Una de las primeras consecuencias de esta traslación, y de la evolución que tiene la aplicación de dicho principio es que no existe responsabilidad sin culpa o responsabilidad objetiva en el

¹ Se refleja en este apartado parte de las conclusiones de CAMPAL MARTÍNEZ, ÁNGEL M. (2026), El principio de culpabilidad (I): elementos, reprochabilidad, el dolo y la culpa, la carga de la prueba. Supervisión 21, 2026, como elemento de conexión entre ambos artículos.

lus puniendi y en el ejercicio de la potestad sancionadora, y ello conlleva la necesidad de determinar la autoría de la acción o de la omisión sancionable, es decir, la imputabilidad y el dolo o la culpa componen el elemento básico de la infracción. Otro elemento a tener en cuenta en este proceso de adecuación estaría en la diferenciación cuantitativa entre ambos ámbitos, lo que nos lleva a formas distintas de administración de las sanciones, más garantistas las penales, más ágiles las administrativas, sin que obviemos que ambos injustos han de estar abarcados por las mismas garantías básicas.

Así pues la finalidad la potestad disciplinaria, según establece la jurisprudencia del Tribunal Supremo -en adelante TS- y así ha recogido la doctrina científica, es la de corregir dentro del ámbito administrativo aquellas conductas culpables que, por suponer un ataque significativo a las normas jurídicas aparecen convenientemente tipificadas por el legislador como infracciones de naturaleza administrativa de tal forma que no toda vulneración de una norma constituye una conducta sancionable, sino sólo aquella que por su relevancia ha merecido la consideración de tal por el legislador, siendo, por otra parte imprescindible que el sujeto activo sea consciente del carácter infractor de la conducta que se le imputa cuando le es exigible un comportamiento distinto².

En este proceso no debemos olvidar el impacto que sobre el funcionario expedientado tiene verse involucrado en este procedimiento y el entorno en el cual nos desenvolvemos, el educativo, que como tal está al albur de la sociedad en la que se integra, teniendo consecuencias más allá del ámbito disciplinario al tomarse como referencia en el ejercicio de responsabilidad patrimonial. Todos estos aspectos, de una u otra forma, han de tener cobijo en el informe que elabore el inspector de educación, ya sea

² GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015), Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, Editorial Aranzadi, Navarra, p.105.

como inicio a un procedimiento disciplinario o incluso en el marco de una información reservada o información y actuaciones previas.

En esta línea ha de tenerse claro que el elemento culpabilístico es definible como juicio personal de reprochabilidad al autor de un hecho típico y antijurídico, que se integra, aunque no únicamente, cuando sea de apreciar un hecho intencional o doloso, en definitiva, finalística o intencionalmente dirigido a un resultado proscrito por la norma. Estos elementos, consciencia y voluntariedad, son más que suficientes para integrar el elemento culpabilístico mínimo³.

A partir de esta delimitación ha de tenerse en cuenta la doble vertiente que incluye el principio de culpabilidad. Por un lado, la vertiente material, referida a los principios de imputación subjetiva o responsabilidad personal, y de responsabilidad con culpa o no responsabilidad objetiva, y por el otro, la vertiente formal o procedimental vinculada con el principio de presunción de inocencia con las correspondientes consecuencias sobre la carga de la prueba y el juego de las presunciones *iuris tantum*.

Asimismo, el principio de culpabilidad viene recogido de forma expresa en la normativa de aplicación relativa al ejercicio de la potestad disciplinaria (arts. 94.2.d del 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 -TREBEP y 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en adelante LRJSP), siendo especialmente relevante, la exigencia de que las personas responsables lo serán a título de dolo o culpa. De esta forma esta responsabilidad subjetiva puede estar incluida en el elemento subjetivo de la infracción y/o tener consecuencias en la gradación de la sanción aplicable, es decir en el principio de proporcionalidad, permitiendo los

³ Ibidem.

tribunales, incluso que se aplique de forma excepcional, incluso por debajo del límite inferior.

En este proceso de discernimiento, es especialmente relevante el concepto que el TS aporta sobre el principio de culpabilidad como juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor (por acción u omisión) de un hecho típico y antijurídico, donde se requiere que el autor sea culpable, esto es, que haya actuado con conciencia y voluntariedad, bien a título intencional, bien a título culposo. Esta última parte es especialmente relevante y se aborda en este segundo de los artículos, a través del análisis de su casuística judicial sobre las causas de exclusión y atenuación, siguiendo por la delimitación conceptual, variedades y consecuencias de la denominada doctrina del error y del papel de las advertencias, sin olvidarnos del supuesto de clemencia por denuncia, que altera sustancialmente los resultados de esta actividad disciplinaria.

En este camino debemos tener claros los conceptos de dolo, como excepción, y culpa, como manifestación habitual de la culpabilidad, así como los tipos de ambos, el dolo directo e indirecto, y la culpa lata, leve y levísima, expuestos de forma detallada en el primero de los artículos y de los elementos que los definen. La correcta comprensión de dichos elementos y su correcta ubicación bien dentro del tipo subjetivo o en el propio principio de culpabilidad determinará en quién recaerá la carga de la prueba.

2º.- LAS CAUSAS DE EXCLUSIÓN/ATENUACIÓN DE LA CULPABILIDAD (SI) VS (NO).

2.1.- CONTEXTO.

Según JUANES PECES, A. (2024), si bien la jurisprudencia del TS cuando proclama insistentemente la máxima de que los principios del proceso penal son aplicables al procedimiento sancionador, no desarrolla

dicha doctrina en toda su extensión, lo que conlleva que surjan las lógicas dudas sobre su aplicabilidad, por ejemplo en el campo de las eximentes del Código penal, como ya vienen haciendo de forma específica algunas normativas autonómicas⁴.

Hemos de tener en cuenta, por su valor pedagógico, lo recogido sobre este extremo en la STSJ CAT 4046/2024, de 18/04/2024, pues *"la regulación del régimen disciplinario en la función pública es insuficiente, tanto en la prevención de conductas de los empleados públicos derivadas o relacionadas con su estado de salud mental, como en la sanción cuando se han producido conductas irregulares que están tipificadas en las normas sancionadoras disciplinarias. Con estas circunstancias debemos enjuiciar los hechos"* y de esta forma *"en el Derecho Administrativo sancionador, en general, se puede excluir el nexo causal del sujeto con la acción tipificada en las normas (caso fortuito y fuerza mayor), o porque no existe imputabilidad (enajenación mental, determinadas graves alteraciones de la percepción, minoría de edad), o porque no existe culpabilidad (buena fe, error, miedo insuperable, estado de necesidad subjetivo)".* Por ello, para este Tribunal *"(…) se distingue, si tomamos como referencia los principios y reglas del Derecho Penal, al que se acude frecuentemente en la aplicación del régimen disciplinario, entre causas de inculpabilidad, en sentido estricto (inimputabilidad y el error de prohibición), y las llamadas causas de exculpación (estado de necesidad exculpante, miedo insuperable, exceso en la conducta). En líneas generales, sin necesidad de mayor profundización teórica, en las causas primeras está ausente la posibilidad de una alternativa en la conducta del autor (capacidad de hacerlo de otro modo), mientras que en las*

⁴ JUANES PECES, A. "Especialidades del derecho al proceso con garantías en el procedimiento administrativo sancionador", LA LEY Penal, N° 170, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, Septiembre-Octubre 2024, ISBN-ISSN: 2254-903X, LA LEY 27708/2024.

causas de exculpación no desaparece la alternativa, pero el Derecho renuncia a la sanción por razones político-criminales". Es decir "en otras palabras, la imputabilidad es la capacidad psíquica de ser culpable"⁵.

Como ya indicábamos en el primero de los artículos, la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, intenta dar luz a este proceso, pues a partir de su máxima de que *"en lo no previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público y en las leyes de función y empleo público que se dicten en su desarrollo, las disposiciones de esta ley serán extensivas al ejercicio por las administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo, como derecho supletorio"* (art. 1.3), en el ámbito concreto analizado en este artículo y en relación con los principios y reglas de integración previstos en dicha norma, explicita de forma tajante lo siguiente:

- *"la potestad sancionadora se ejercerá de conformidad con los principios establecidos en la legislación básica estatal aplicable, en la presente ley, en sus normas de desarrollo y en las sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores"* (art. 2.1); y que
- *"Si la legislación básica estatal aplicable, la presente ley, sus normas de desarrollo o las normas sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores no permiten resolver alguna cuestión que se presente en el ejercicio de la potestad sancionadora, se aplicarán las normas correspondientes del Código Penal, siempre que sean compatibles con la naturaleza de la infracción y la finalidad de la norma que la tipifique o de la regulación material sectorial de que se trate"* (art. 2.2).

⁵ STSJ CAT 4046/2024, Sala de lo Contencioso, Sede: Barcelona, Sección: 4, de 18/04/2024, N° de Recurso: 1591/2021, ECLI:ES:TSJCAT:2024:4046, en su FD.4º.

Con todo ello, se está abriendo progresivamente una vía que exigirá, en primera instancia a las Administraciones públicas y posteriormente la cada vez mayor participación de las distintas instancias judiciales, un esfuerzo adicional, en el campo de la aplicación del principio de culpabilidad al régimen disciplinario de los empleados públicos. Desde este artículo se pretende aportar determinadas pautas que guíen y orienten nuestra labor en el ejercicio de dicha potestad adelantando ya que no es menor el papel que desde la inspección educativa, dado el gran número de recursos humanos en liza, puede realizar a esta.

En esta línea dicha LPSAPV, recoge entre su articulado aspectos tan relevantes como los siguientes.

- Las causas de exención de la responsabilidad, con la aplicación adicional a las propias de este régimen sancionador de las previstas en el Código Penal siempre que estas sean compatibles con la naturaleza de la infracción cometida y con la regulación material sectorial de que se trate (art. 6.1).
- Incluye el error sobre un elemento del tipo o sobre la ilicitud del hecho, abordando las situaciones en las que se consideraría vencible e invencible y sus consecuencias sobre la responsabilidad del autor del hecho punible (art. 6.2).
- Recoge también las circunstancias modificativas de la responsabilidad acogiendo las atenuantes previstas en el Código penal, y abordando las consecuencias que tiene la comisión dolosa de las infracciones (art. 7).

2.2.- CAUSAS GENERALMENTE ACEPTADAS, COMUNES EN EL ÁMBITO PENAL Y OTRAS.

Según LEÓN ACOSTA, M. (2019) son causas de exclusión de la culpabilidad generalmente aceptadas, tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador las siguientes⁶:

- 1.- El estado de necesidad exculpante,
- 2.- El caso fortuito o de fuerza mayor y
- 3.- el error de prohibición y el error de tipo

En este sentido SÁNCHEZ MORÓN, M., (2023) incorpora también⁷:

1.- Confianza Legítima derivada de una actuación positiva de la Administración -no la mera pasividad o tolerancia de anteriores conductas- que permitan generar en el sujeto la convicción de estar obrando lícitamente (precedentes, criterios manifestados en consultas o publicaciones...).

2.- Error de hecho invencible e interpretación razonable.

No obstante, en el ámbito penal son comunes en la práctica como causas de exención de la responsabilidad (art. 20 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal -en adelante CP):

1.- Cuando a causa de la **anomalía o alteración psíquica** no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.

2.- El **trastorno mental transitorio** no eximirá de pena cuando hubiese sido provocado por el sujeto con el propósito de cometer el delito o hubiera previsto o debido prever su comisión.

3.- La **intoxicación plena** por consumo de alcohol o drogas.

⁶ LEÓN ACOSTA, M., La responsabilidad del empleado público en España. Revista CES, Derecho. Vol. 10, No. 2, julio -diciembre de 2019, 605-640, loc. cit. Pág. 624.

⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M., Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Tecnos, 2023, p. 713

4.- Sufrir **alteraciones en la percepción** desde el nacimiento o infancia, que le altere gravemente la realidad.

5.- El que **obre en defensa** de la persona o derechos propios o ajenos

6.- El que obre impulsado por **miedo insuperable**.

7.- El que obre en **cumplimiento de un deber** o en el **ejercicio legítimo** de un derecho, oficio o cargo.

Además, en el ámbito penal son comunes en la práctica como circunstancias atenuantes las siguientes (art. 21 CP):

1.^a **Las causas expresadas en el capítulo anterior, cuando no concurrieren todos los requisitos necesarios** para eximir de responsabilidad en sus respectivos casos.

2.^a **La de actuar el culpable a causa de su grave adicción a las sustancias** mencionadas en el número 2.º del artículo anterior.

3.^a **La de obrar por causas o estímulos tan poderosos** que hayan producido **arrebato, obcecación** u otro **estado pasional** de entidad semejante.

4.^a **La de haber procedido el culpable, antes de conocer que el procedimiento judicial se dirige contra él, a confesar la infracción a las autoridades.**

5.^a La de haber procedido el culpable a **reparar el daño ocasionado** a la víctima, o disminuir sus efectos, en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad a la celebración del acto del juicio oral.

6.^a **La dilación extraordinaria e indebida en la tramitación del procedimiento**, siempre que no sea atribuible al propio inculpado y que no guarde proporción con la complejidad de la causa.

7.^a **Cualquier otra circunstancia de análoga significación que las anteriores.**

Abordaremos ahora alguna de estas causas y su tratamiento judicial a modo de ejemplo.

2.2.1- ESTADO DE NECESIDAD.

La STS, Sala Quinta, de lo Militar, respecto al concepto de estado de necesidad afirma que *"(...) viene configurado en nuestro ordenamiento como una situación en la que existe el peligro de un quebranto grave para un determinado bien, que sólo puede ser evitado mediante el sacrificio de otros bienes jurídicos ajenos, tratándose por tanto, de una situación de conflicto entre bienes en la que se estima conforme a derecho la lesión de uno de ellos en beneficio de otro, ya sea por la situación compulsiva en la que la necesidad coloca a quien la padece, produciéndole una grave perturbación del ánimo o generando una situación en la que no es exigible otra conducta, ya sea porque efectuada una justa ponderación de los intereses en conflicto, se determina cual resulta ser el de menor valor, cuyo sacrificio permite el ordenamiento jurídico en beneficio del más valioso"*⁸.

Su regulación está contenida en el artículo 20.5 del CP donde se delimitan sus contornos y se recogen los requisitos que deben darse para este pueda apreciarse, es decir *"el que, en estado de necesidad, para evitar un mal propio o ajeno lesione un bien jurídico de otra persona o infrinja un deber, siempre que concurran los siguientes requisitos:*

Primero. Que el mal causado no sea mayor que el que se trate de evitar.

Segundo. Que la situación de necesidad no haya sido provocada intencionadamente por el sujeto.

⁸ STS, Sala Quinta, de lo Militar, Sentencia de 24 Sep. 1996, Rec. 28/1996, FD.3º

Tercero. Que el necesitado no tenga, por su oficio o cargo, obligación de sacrificarse".

Los tribunales son muy restrictivos a la hora de aplicar dicho concepto en la práctica llegando a imponer requisitos adicionales. Este es el caso recogido en la SAN 3424/2012, de 9 de julio, Sala de lo Contencioso, en la que el expedientado incumplió las normas de incompatibilidades, incurriendo con ello en situación de incompatibilidad, al simultanear el desempeño de varios puestos de trabajo en el Sector Público⁹.

Asimismo, y respecto al principio de culpabilidad se abordan en esta SAN varios aspectos especialmente relevantes, como las implicaciones del principio de culpabilidad, los distintos elementos conductuales del sancionado a examen así como la carga de la prueba. De esta forma **"El principio de culpabilidad comporta la concurrencia de una conducta típicamente constitutiva de infracción administrativa, imputable a título de dolo o de culpa a su autor"(...)** "Ya se ha dicho que el expedientado **realizó la conducta constitutiva de la infracción** prevista en el art. 95.2 n) (...) [Ley 7/2007, de 12 de abril]. Porque incumplió las normas de incompatibilidades, incurriendo con ello en situación de incompatibilidad, al simultanear el

⁹ En esta SAN se recoge que "la responsabilidad inherente a la comisión de las infracciones apreciadas por el órgano sancionador, no puede considerarse exonerada por la concurrencia de la circunstancia extintiva de aquella que la parte apelante hace valer. Porque no cabe apreciar la concurrencia de todos los requisitos del estado de necesidad [art. 20, Código Penal], como causa eximente de la responsabilidad aplicable por analogía en el ámbito administrativo sancionador según sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo con fecha de 21 de enero de 2009 en el recurso de casación núm. 1224/2006 [...]...la aplicación del estado de necesidad en cuanto causa eximente de la responsabilidad penal (y, por analogía, de la exigible en el ámbito administrativo sancionador),..."] Pues no concurren los requisitos de dicha circunstancia eximente, en la medida que como ya dijera esta Sala y Sección en sentencia de 03 de mayo de 1999 [Rec. 1068/1996], "la doctrina jurisprudencial, (...) añade otro requisito adicional para la concurrencia del estado de necesidad (por todas, STS de 20 de abril de 1985), cual es que el agente carezca de otro medio viable o menos perjudicial para hacer frente al mal grave e inminente", SAN 3424/2012, de 9 de julio, Sala de lo Contencioso, Nº de Recurso: 10/2012 – FD.4º.3, ECLI:ES:AN:2012:3424

desempeño de varios puestos de trabajo en el Sector Público en los períodos de tiempo reseñados en la resolución del expediente disciplinario, sin disponer de autorización para ello y obteniendo una remuneración que, sumada a la percibida por los restantes puestos desempeñados, excedía de los límites establecidos en el art. 7 de la Ley 53/1984". "Y ello lo realizó siendo **consciente** [...] de que comportaba el incumplimiento de tales normas, por lo que es patente la reprochabilidad de su conducta, desde la perspectiva de las normas rectoras del régimen disciplinario de los empleados públicos. Es significativa al respecto la circunstancia de que en diligencia anexa al "Nombramiento de Sustitución de Facultativo", de fecha 30 de julio de 2007, el interesado "MANIFIESTA EXPRESAMENTE, a los efectos previstos en la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal de las Administraciones Públicas, que no desempeña otro puesto o actividad en el sector público", cuando en la propia solicitud de autorización de compatibilidad hacía constar que desempeñaba la actividad principal de Profesor de Enseñanza Secundaria, con destino en el Centro de Profesores y Recursos de Melilla. **Pues queda por acreditar la urgente necesidad de atender el servicio sanitario mediante el ejercicio de una actividad secundaria por parte del expedientado (...)" "para que, en su caso, pudiera haber sido estimado tal estado de necesidad, tendría el recurrente que haber probado (lo que no ha hecho) que únicamente él y no otra persona era el que necesariamente tenía que prestar dichos servicios médicos (...)"**¹⁰.

2.2.2- ERROR DE TIPO Y DE PROHIBICIÓN.

La primera de las cuestiones que debemos abordar es si se puede invocar la doctrina del error en el Derecho Administrativo Sancionador. A este respecto el TC es claro, "si no hay responsabilidad objetiva, no es necesario que se haga constar expresamente el error de Derecho como causa

¹⁰ Ibidem, FDº. 4º.3.

que exonere de dicha responsabilidad, (...). Precisamente porque la ley vincula esta responsabilidad a una previa conducta culpable, es evidente que el error de Derecho –singularmente el error invencible– podrá producir los efectos de exención o atenuación que le son propios en un sistema de responsabilidad subjetiva, pero su falta de contemplación expresa en la norma no constituye defecto de inconstitucionalidad”¹¹.

Admitida tal posibilidad es necesario delimitar conceptualmente dicha circunstancia y sus diferentes tipos e intensidades, al efecto de establecer las posibles consecuencias sobre la responsabilidad del inculpado. GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015) resume el concepto de error al indicar que “en definitiva, se trata en cualquier caso de una situación de ignorancia o de creencia errónea o equivocada en que se halla el sujeto que comete una acción antijurídica”, enfatizando que “quien obra por error no lo hace con malicia. Pero ¿y con culpa? (...) variables: de si estamos en presencia de un error vencible o invencible y si se trata de un error de tipo o de un error de prohibición”¹². Esta última parte es especialmente relevante pues las variables recogidas en ella van a marcar los distintos aspectos que intentaremos aclarar, adelantando aquí que queda mucho camino por andar en la aplicación de estas causas de exclusión o atenuación de la culpabilidad en el marco de la responsabilidad disciplinaria.

Antes de entrar a definir los distintos tipos de error, no debemos olvidarnos de que, como indica LEÓN ACOSTA, M., (2019), “en todas estas causas –de exclusión de la responsabilidad– vuelve a tener una especial relevancia el deber de diligencia al que están sometidos los empleados públicos, que hace difícil su apreciación”. En este sentido, no podemos dejar

¹¹ STC 76/1990, de 26 de abril, FJ.4.C (BOE 30/05/1990).

¹² GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015), Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, Editorial Aranzadi, Navarra, pp. 115 y 116.

de mirar como referencia el denominado error en los profesionales, puesto que *"además, y especialmente respecto de los profesionales, difícilmente se les podrá atribuir un error invencible referido al contenido y alcance de las normas reguladores del desarrollo de sus funciones y ello porque si la infracción se ha cometido por un profesional al cual, para ser tal, se le presumen ciertos conocimientos, no es posible que invoque eficazmente la ausencia de dichos conocimientos para excluir su culpabilidad"*¹³.

Sin dejar de lado estas dos reflexiones pasamos a definir los tipos de errores y su carácter así como las consecuencias en la responsabilidad de los inculpadados.

El artículo 14 del CP establece la regulación básica de estos tipos de errores. En sus apartados 1º y 2º aborda el error de tipo, mientras que en el apartado 3º lo hace respecto al de prohibición¹⁴. No obstante para facilitar su comprensión la doctrina científica define ambos tipos de error de forma clara:

- **Error de tipo:** el error como falsa representación o suposición equivocada de la realidad recayendo en los elementos del tipo normativo (a la acción, al resultado, a las cualidades del autor o al curso casual), desconociendo que se está realizando una conducta coincidente con todos los elementos del tipo, de tal forma que con su

¹³ SAN 5598/2007, de 19 de diciembre, Sala de lo Contencioso, N° de Recurso: 108/2006, ECLI:ES:AN:2007:5598, FJ.5º

¹⁴ "Artículo 14. 1. El error invencible sobre un hecho constitutivo de la infracción penal excluye la responsabilidad criminal. Si el error, atendidas las circunstancias del hecho y las personales del autor, fuera vencible, la infracción será castigada, en su caso, como imprudente.

2. El error sobre un hecho que cualifique la infracción o sobre una circunstancia agravante, impedirá su apreciación.

3. El error invencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal excluye la responsabilidad criminal. Si el error fuera vencible, se aplicará la pena inferior en uno o dos grados".

acción está dando vida al tipo o a alguno de sus agravantes¹⁵. Se diferencian entre sí en que el error de tipo quien actúa lo hace sin saber lo que está ocurriendo realmente, en otras palabras, lleva a cabo un delito o un acto ilegal sin ser consciente, pues piensa que lo que hace no es constitutivo de delito, sino todo lo contrario¹⁶.

- **Error de prohibición:** el error como falsa representación o suposición equivocada de la realidad recayendo en los elementos de la antijuridicidad del hecho o de los que componen las causas de justificación. Se desconoce que la conducta está prohibida en el ordenamiento, o se considera por error que está justificada¹⁷. En cuanto al error de prohibición, la persona que realiza la acción tiene plena conciencia de lo que está haciendo y lo entiende como legal¹⁸.

Es especialmente interesante la reflexión realizada por GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015) sobre el hecho de que “el error de Derecho – desconoce las circunstancias que (resulta indiferente el conocimiento exacto del significado de los conceptos utilizados en la norma) son las que la Ley ha seleccionado para describir un determinado ilícito- puede conducir a un error tipo y, de igual manera, un error de tipo puede conducir a un error de prohibición al creer el sujeto –equivocadamente- que en sus

¹⁵ GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015), Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, Editorial Aranzadi, Navarra, pp. 115 y 116

¹⁶ BARQUIN DE COZAR ROURA, L.C., Abogado, Fiscal y Juez sustituto Diario La Ley, N° 9822, Sección Tribuna, 5 de Abril de 2021, Wolters Kluwer LA LEY 3654/2021

¹⁷ GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015), Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, Editorial Aranzadi, Navarra, pp. 115 y 116

¹⁸ BARQUIN DE COZAR ROURA, L.C., Abogado, Fiscal y Juez sustituto Diario La Ley, N° 9822, Sección Tribuna, 5 de Abril de 2021, Wolters Kluwer LA LEY 3654/2021

circunstancias o que en su conducta concurre alguna causa de justificación"¹⁹.

En este punto hemos de tener en cuenta como el TS aborda esta cuestión. Resulta especialmente reveladora la STS Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia 930/2022 de 30 Nov. 2022, pues reconoce que "(...) *la teoría del error en el sujeto autor del delito está admitida en el texto penal, en cuyo art. 14 CP recoge tres opciones en su planteamiento, a saber:*

1.- **Error invencible** sobre un hecho que es constitutivo de infracción penal: **Excluye su responsabilidad penal.**

2.- **Error que se califica como "vencible"** *atendidas las circunstancias del hecho y las propias y personales del autor. **Se castiga como imprudente.***

3.- **Error sobre un hecho que cualifique la infracción o sobre una circunstancia agravante:** *No se aplica la misma.*

4.- **Error invencible** sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal: **Excluye la responsabilidad (...).**

5.- **Error vencible** sobre esa ilicitud: *Se aplicará la **pena inferior en uno o dos grados**"²⁰.*

En esta misma STS se recogen los distintos tipos de error, si son vencibles o invencibles, y las consecuencias de cada uno de ellos. Según esta, el error puede ser de dos tipos²¹:

1.- **Error de tipo** (art. 14.1 y 2 CP).

¹⁹ GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015), Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, Editorial Aranzadi, Navarra, pp. 115 y 116

²⁰ STS Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia 930/2022 de 30 Nov. 2022, Rec. 2811/2020FD.4º

²¹ Ibidem FD. 4º.

a.- Tiene lugar sobre alguno de los elementos configuradores del tipo penal (sobre un hecho constitutivo del delito).

b.- Actúa sobre la tipicidad y la antijuridicidad. Actúa sobre el dolo del autor. Elimina la tipicidad dolosa.

c.- Invencible: excluye la responsabilidad penal. Vencible: será castigado como imprudencia.

d.- Vencible: pudo evitarse aplicando las más elementales normas de cuidado. Elimina el dolo dejando la responsabilidad culposa. (imprudencia).

Invencible: ni todavía aplicando las más elementales normas de la diligencia exigible se hubiera podido evitar el resultado.

e.- Formas:

1.- **Error en el objeto.** El sujeto quería realizar la acción hacia un objeto pero no se pudo efectuar tal hecho, pues se afectó debido a una confusión.

2.- ***Aberratio ictus*.** Es el error en el golpe o error en la ejecución, y se produce cuando el autor tiene la voluntad de realizar la acción, tiene el objeto de la acción y la dirige sobre él, pero se desvía.

3.- **Error en el proceso causal.** Es el *dolus generalis* donde el resultado sucede de una forma distinta a la inicialmente prevista por el sujeto (se dispara a alguien a quien se cree muerto y lo entierra, pero muere por ahogamiento, no por el disparo).

2.- **Error de prohibición** (art. 14.3 CP).

a.- Existe un absoluto desconocimiento de que la acción está prohibida por el ordenamiento jurídico.

b.- Actúa sobre la culpabilidad que la elimina o la atenúa. Actúa en el conocimiento del injusto. Es el reverso de la conciencia de la antijuridicidad. Actúa sobre la comprensión de la antijuridicidad de la conducta.

c.- Invencible: Excluye la responsabilidad penal.

Vencible: será castigado con pena inferior en uno o dos grados.

d.- Vencible: No afecta la tipicidad dolosa o culposa. Produce el efecto de disminuir la culpabilidad. (Culpabilidad disminuida). Disminuye la reprochabilidad del autor, y tiene consecuencia en la cuantía de la pena (uno o dos grados de pena inferior).

Invencible: Con la debida diligencia el sujeto no hubiese podido comprender la antijuridicidad de su injusto. No se puede evitar la comisión del delito, empleando una diligencia normal.

e.- Formas:

1.- Error sobre el hecho de que la conducta sea ilícita **-error directo de prohibición-** (ejemplo de ello es un indígena que masca coca pensando que en nuestro país, como en su cultura es legal, en cualquier parte del mundo también lo será, si bien, esto no está permitido en España).

2.- Error sobre la concurrencia de causas de justificación (por ejemplo en el delito de quebrantamiento de condena creer que el consentimiento de la víctima excluye el delito)" **-error indirecto de prohibición.**

Queda ahora pendiente abordar **la prueba de las causas de exclusión de la culpabilidad.** Como indica la STS Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia 930/2022 de 30 Nov. 2022, Rec. 2811/2020, FD.4º, *"interesa destacar, también el aspecto relativo a la prueba del error, por lo que resulta fundamental este punto en relación a quién tiene la carga de probar ese error, que es quien lo alega y que puede deducirse del caso concreto, pero que debe*

ser alegado y expuestas las circunstancias que permiten su fijación por el Tribunal".

Queda más claro aún en la STS 1473/2004, Sala de lo Contencioso, Sección: de 04/03/2004, Nº de Recurso: 11282/1998, ECLI:ES:TS:2004:1473 FD.1º, donde se recoge que *"No es cierto que sea la Administración la que debe probar la culpabilidad de la conducta de la entidad recurrente: sobre la Administración recae la carga de la prueba de acreditar la falta de ingreso en plazo (elemento objetivo de la infracción) y es a la parte recurrente a la que le correspondía haber acreditado que dicha omisión se justificaba por alguna causa de exclusión de la culpabilidad (error invencible, defectuosa redacción de la norma, dudas en su interpretación etc.)".*

A la pregunta de qué hay que probar, GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015), responde que "el error debe de probarse tanto en su existencia como su carácter invencible y hacerlo mediante afirmaciones que lo contengan o lo evidencien (...) debe acudir a, en la medida de lo posible, a indicadores objetivos (...) –con- prudencia a la hora de valorar la prueba presentada"²².

La relevancia de la prueba del error en todas sus dimensiones es abordada por el TS estableciendo, por un lado que *"Si bien es cierto que el error sobre un elemento esencial integrante de la infracción o que agrave la pena excluye la responsabilidad criminal o la agravación en su caso (...), no debe olvidarse que para que ello suceda es absolutamente imprescindible que tal extremo se halle demostrado y fundado mediante afirmaciones que lo contengan o evidencien estampadas en la sentencia de que se trate, sin que en modo alguno sean bastante para estimarlo las subjetivas e interesadas declaraciones del culpable si los hechos probados acreditan lo contrario, pues ni todo juicio erróneo constituye excepción de dolo, ni toda falsa interpretación*

²² GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015), Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, Editorial Aranzadi, Navarra, p. 133

*accidental lo excluye, sino sólo la ausencia del conocimiento correcto necesario, (...)”²³; y por el otro que “ (...) el error **ha de demostrarse indubitada y palpablemente**, (...)” por ello, “**no basta con alegar la existencia del error, sino que éste ha de quedar suficientemente acreditado, empleándose para ello criterios que se refieren básicamente a la posibilidad del autor de informarse sobre el derecho (...), de forma que cuando dicha información en todo caso se presenta como de fácil acceso no se trata ya en rigor de que el error sea vencible o invencible sino de cuestionar su propia existencia**”²⁴.*

A continuación se expondrán, a modo de ejemplo, los criterios judiciales recogidos de distintas sentencias en la aplicación de **error de prohibición** y su dimensión, siendo necesario matizar, que como hemos visto con anterioridad y ahora reiteramos, esta aplicación al ámbito del ejercicio de la potestad disciplinaria debe de hacerse con las debidas matizaciones y cautelas.

Como reconoce el TS “(...) cabe plantearnos si es posible alegar el error si es sabida y conocida la máxima de que la ignorancia de las leyes no exime de su cumplimiento (...) reconocer virtualidad jurídica a la ignorancia de la norma penal -más allá del debate histórico sobre el principio de la ignorantia iuris non excusat- no afecta a la validez de la norma, ni debilita los contornos de antijuridicidad material definidos por el legislador (...) Para definir el alcance del error y su incidencia -atenuatoria o exoneratoria- en la culpabilidad del acusado, hemos de dilucidar si la distorsión en el mensaje imperativo de la norma (...) era o no evitable (...)”²⁵. ¿Existen **parámetros generales** acerca de lo

²³ STS 4441/1988, Sala de lo Penal, Sección: 1, de 10/06/1988, ECLI:ES:TS:1988:4441, FD.1º

²⁴ STS Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia 930/2022 de 30 Nov. 2022, Rec. 2811/2020, FD.4º.

²⁵ Ibidem.

que es vencible, o invencible, o de tipos penales donde se puede aplicar el error en cualquiera de sus dimensiones?, el propio TS responde que²⁶:

- *“habrá que apelar a las circunstancias de cada caso y de cada sujeto”,*
- *“valorar si el sujeto, en el específico contexto de su comportamiento, disponía de indicadores que le avisaban de la eventualidad del carácter delictivo de su conducta”*
- *“cuando el sujeto actúa creyendo que su comportamiento es adecuado a Derecho, el mismo no le es personalmente reprochable, aunque sea antijurídico.”*
- *“La creencia para que sea propiamente tal ha de ser firme, es decir, sin duda al respecto”*
- *“La sospecha de que el actuar es, o puede ser, antijurídico, o la duda excluyen el error.”*
- *“no cabe invocar el error cuando se utilizan vías de hecho desautorizadas por el ordenamiento jurídico, que todo el mundo sabe y a todos consta que están prohibidas”*

“Y una vez visto si concurre el error y es preciso apreciar si este es vencible o invencible hay que prestar atención a:

- 1.- Las circunstancias objetivas del hecho y*
- 2.- Las circunstancias subjetivas del autor”.*

“En las circunstancias del autor influyen, además, o es preciso apreciar:

- 1.- Las condiciones psicológicas y de cultura del agente.*
- 2.- Las posibilidades de recibir instrucción y asesoramiento.*

²⁶ Ibidem.

3.- *Posibilidades de acudir a medios que le permitan conocer la trascendencia jurídica de su obra.*

4.- *Valorar la naturaleza del hecho (...), sus características y las posibilidades que de él se desprenden para ser conocido el mismo por el sujeto activo".*

"Pero en todo caso las condiciones psicológicas y las circunstancias culturales del infractor son fundamentales a la hora de determinar la creencia íntima de la persona, a la vista de sus conocimientos técnicos, profesionales, jurídicos, sociales".

"En el proceso valorativo del tribunal, visto los anteriores elementos y actuando sobre el caso concreto hay que tomar en consideración las condiciones del sujeto en relación con las del que podría considerarse hombre medio, combinando así los criterios subjetivo y objetivo."

Es decir:

No cabe invocar error cuando la naturaleza del ilícito que se afirme cometido se realza mediante la ejecución de una conducta cuya ilicitud es de común conocimiento.

En cuanto al grado del conocimiento del error hay que señalar que dentro del error de prohibición respecto a la conciencia de antijuridicidad como elemento del ilícito no se requiere:

- el conocimiento concreto de la norma que castiga el comportamiento de que se trate,
- ni tampoco el conocimiento de que genéricamente el hecho está castigado como delito.

Basta con saber, a nivel profano, que las normas que regulan la convivencia social (el Derecho) prohíben el comportamiento que él realiza.

Veamos pues casos concretos donde se desestima el desconocimiento de la norma en materia de incompatibilidades como causa de exención de la responsabilidad del empleado público.

- a) En la SJCA 4719/2023, Juzgado de lo Contencioso Administrativo, Toledo, de 5 de junio, Nº de Recurso: 18/2022 (ECLI:ES:JCA:2023:4719), *"(...) Sentado lo anterior debemos analizar los motivos del recurso referidos a la primera sanción que se contraen en que había solicitado información al Colegio de Médicos para la apertura de un centro privado, sin que por parte de dicha institución se le informara de la necesidad de solicitar la compatibilidad y sin que el recurrente hubiera ocultado la existencia de su actividad privada. **Respecto a la ignorancia de la necesidad de solicitar la compatibilidad** debemos decir que la solicitud de compatibilidad se trata de una regulación legal que tenía el deber de conocer el recurrente, máxime dada su condición de traumatólogo, lo que refuerza el principio general de inexcusabilidad del cumplimiento de la ley que deriva del artículo 6. 1 del Código Civil ("La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento") (...)"* (FD. 3º).
- b) En la STS 246/2021, 27 de enero, Sala de lo Contencioso, Madrid, Nº de Recurso: 398/2019- (ECLI:ES:TS:2021:246), *"De las anteriores circunstancias se extrae la conclusión de que la sanción impuesta no ha infringido la exigencia de culpabilidad, dado que el recurrente era conocedor de que no podía iniciar el ejercicio e la docencia sin contar con la previa compatibilidad"* (FD.9º).

Pasaremos a analizar a continuación las causas de exención o atenuación de la responsabilidad/culpabilidad.

2.2.3- LA GRAVE ENFERMEDAD: VACÍOS Y "AJUSTES RAZONABLES".

En ocasiones son los propios tribunales los que ponen en evidencia determinadas carencias en el ámbito del Derecho Administrativo

disciplinario así como las actuaciones realizadas por las Administraciones Públicas frente a sus empleados en este ámbito. Este ha sido el caso abordado en la STSJ CAT 4046/2024, Sala de lo Contencioso, Sede: Barcelona, Sección: 4, de 18/04/2024, N° de Recurso: 1591/2021, ECLI:ES:TSJCAT:2024:4046, en cuyo FD.5º, se recoge que *"No está previsto, ya lo hemos indicado que, si en un procedimiento disciplinario se advierten indicios de inimputabilidad del empleado público, dado su salud psíquica, un trámite para determinarla, así como la incidencia total o parcial en el momento en que se cometieron las faltas; es decir, que hubiese tenido posibilidad de comprender lo antijurídico de su proceder. Por otro lado, pueden sostenerse dudas sobre qué es la culpabilidad (así existen en la doctrina penal) y cómo debe operar, en nuestro caso en el ámbito disciplinario"; y "En efecto, puesto que, como creemos, son de aplicación en el ámbito del Derecho Administrativo disciplinario las causas de exclusión de la culpabilidad, categoría del Derecho Penal, mientras que en este existe la posibilidad de imponer correcciones no punitivas, sino medidas de seguridad (artículos 95 y ss. del CP), no hay previsión para las correcciones a imponer a los empleado públicos cuando concurre una exención o disminución de la culpabilidad, a salvo de lo señalado en la sentencia del Tribunal Constitucional que hemos reseñado" es decir "adopción de los «ajustes razonables» en el empleo, que desempeña un papel fundamental a la hora de combatir la discriminación por razón de discapacidad prohibida por el artículo 14 CE".*

La última de las razones esgrimidas es una de las circunstancias que, en ocasiones, tiene consecuencias sobre la **gradación de la sanción atenuando** la misma, pero, en otras ocasiones **los tribunales han afeado la falta de actuación en este campo por parte de las Administraciones públicas anulando la propia sanción**. Este es el caso abordado en la STSJ AS 1520/2023, Sala de lo Contencioso, Oviedo, de 25 de abril, N° de Recurso: 36/2023 (ECLI:ES:TSJAS:2023:1520), pues *"en cuanto a la cuestión*

de fondo, relativo a **si el recurrente podrá ser considerado responsable de las faltas tipificadas**, ya antes señalábamos como la sentencia recogía para determinar su falta de responsabilidad y culpabilidad conforme al mencionado art 28.1 de la Ley 40/2015, lo que **se deduce de los informes médicos aportados, incluso del informe forense aportado en el procedimiento de Jurisdicción voluntaria de curatela y los ingresos hospitalarios involuntarios, su patología psiquiátrica, siendo esa patología la que le hacía actuar de ese modo en relación a los hechos enjuiciados, y que su actuar, resultaba incompatible con el desempeño de su puesto, siendo el hecho de no encontrarse incapacitado de forma permanente para el desempeño del puesto o no encontrarse en situación de incapacidad temporal en el momento que sucedieron los hechos controvertidos, no impide llegar a dicha conclusión desde el momento que el mismo tiene nula conciencia de enfermedad, no comprende la necesidad de tratamiento y ello le lleva a abandonar el mismo y a la no asistencia a revisiones médicas por su propia voluntad, llevándole a internamientos psiquiátricos involuntarios, uno de ellos en marzo de 2020. Constando que había abandonado el tratamiento seis meses antes y por tanto dentro de los periodos discutidos. Es por ello que debe ser confirmada la valoración de la prueba realizada por el Juzgado de instancia, que considera que ante la ausencia del elemento de culpabilidad no cabe sino anular las sanciones impuestas**" (FD.5º). En este caso, **se aportan informes y declaraciones del alumnado y se indica por el TSJPA que "es por ello que ante una situación de su patología psiquiátrica tan evidente no puede invocar la Administración el desconocimiento de su situación con anterioridad al expediente sancionador y de existencia de indefensión"** (FD.4º).

Lo que se le está indicando a la Administración es que inicie usted el procedimiento que proceda, distinto al disciplinario- y no llegue a este extremo. En esta misma línea y concretando qué es lo que debería de hacer la Administración se encontraría el caso abordado en la STSJ GAL

3193/2017, Sala de lo Contencioso, de 2 de mayo, N° de Recurso: 355/2016 - ECLI:ES:TSJGAL:2017:3193, en cuyo (FD.3º) se recoge que *"llama la atención que uno de los argumentos que utiliza la Xunta de Galicia para recurrir la sentencia de instancia sea que **no hay ni un solo precepto que imponga a la Administración la obligación de llevar a cabo, con carácter previo y preceptivo, un examen psiquiátrico del funcionario** respecto del cual se va a abrir un expediente disciplinario. Y es que, **habiéndose anulado el acuerdo sancionador por vulneración del principio de culpabilidad, en términos de imputabilidad** (...) Y en cuanto a que el respeto de este principio exige que la Administración se asegure de que el interesado es imputable y responsable de la conducta infractora que se le atribuye cuando, como en este caso, tiene dudas al respecto, en la sentencia de instancia no se reprocha a la Administración que el **reconocimiento médico** acordado en su día no se hubiese efectuado con carácter previo al acuerdo de incoación, sino que no se hubiese llegado a practicar a pesar de haberse indicado su necesidad, **incluso como condicionante de la decisión de apertura del procedimiento disciplinario**. Por todo ello el recurso de apelación presentado por los servicios jurídicos de la Xunta de Galicia ha de ser rechazado"*.

En otras ocasiones el padecimiento de una grave enfermedad, por ejemplo de **trastorno depresivo, ha sido apreciado como atenuante**. Este es el caso abordado en la STSJ CAT 11327/2005, Sala de lo Contencioso, Barcelona, de 19 de diciembre, N° de Recurso: 16/2002 (- ECLI:ES:TSJCAT:2005:11327), pues "(...) acordó imponerle la sanción de suspensión de funciones durante dos años, por la comisión de una falta grave (...) " (FD.1º), y "sostiene, (...) que el demandante está exento de responsabilidad, dado que las dolencias que sufre excluyen su imputabilidad. (...), pues **el recurrente padece un trastorno depresivo, acreditado por diversos informes médicos, que ha propiciado una situación psíquica y anímica anormal, proceso que le ha llevado a una severa ludopatía y a no comprender la ilicitud**

*de sus actos. Al respecto cabe tener en cuenta que la patología que afectaba al demandante, tal como consta en los diversos documentos aportados en periodo probatorio, y en especial, el dictamen del Dr. (...), evidencian un alteración pero en ningún caso una inimputabilidad que permita al Tribunal entender que nos hallamos ante una causa de exención de responsabilidad disciplinaria, pues para que se dé tal caso es necesario que nos hallemos ante patologías graves que afecten a la consciencia e incluso que imposibiliten el desempeño de la función pública, lo cual aquí no sucede. (...)" (FD.3º). Asimismo "sostiene también que ha de procederse a la reducción de la sanción impuesta por haberse infringido **el principio de proporcionalidad**, ya que no se tuvieron en cuenta circunstancias **atenuantes**, como el arrepentimiento espontáneo y enfermedad mental del recurrente. Pero ello no es así. Precisamente en la resolución se tienen en cuenta las circunstancias personales y familiares del expedientado, haciéndose referencia concreta a la "situación personal y anímica del indicado funcionario y la carencia de antecedentes disciplinarios", por lo que "es conveniente minimizar la conducta del interesado, sin perjuicio de que le sea atribuible la responsabilidad por sus actos (...)" (FD.4º), "teniendo en cuenta los hechos, la personalidad del expedientado, la tipificación y calificación de la falta, como grave, así como la sanción a imponer (...), y partiendo de que la sanción máxima a imponer era de tres años, el Tribunal entiende que la imposición de la sanción de suspensión por dos años resulta proporcionada" (FD.6º).*

En esta misma línea se encontraría el caso del sancionado con un **trastorno mental severo con ideas delirantes**, que se aborda en la STSJ GAL 2251/2025, de 19 de marzo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Coruña (A), Nº de Recurso: 59/2024 (ECLI:ES:TSJGAL:2025:2251), en cuyo FD.6º, se recoge que "(...) a instancia del demandante se ha practicado prueba suficiente para concluir que cuando tuvieron lugar los hechos que motivaron el expediente disciplinario, el Sr. (...) estaba ya aquejado de su **trastorno mental**

severo con ideas delirantes. Se han detectado en él actitudes y comportamientos de corte paranoide, con ideas de perjuicio focalizadas en su entorno laboral. Ahora bien, tales padecimientos no comportan inexorablemente una apreciación de inimputabilidad "(...) **La enfermedad mental tiene, en nuestro derecho, un doble componente, biológico-psicológico, de modo que requiere, además de un sustrato psiquiátrico (patológico), que tal padecimiento produzca en el individuo una incapacidad severa para conocer el alcance de sus actos, o dicho en palabras de la ley, que no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.** Nada puede avalar la existencia de tal imposibilidad de comprensión de la realidad, en orden a su ilicitud, en el momento mismo en que sucedieron los hechos objeto de expediente". Finaliza esta exposición el tribunal indicando que "(...) si bien no podemos compartir la apreciación de la parte actora de que concurriesen las características configuradoras de la inimputabilidad o de la ausencia de culpabilidad, **sí es factible tener en cuenta ese trastorno mental severo latente a los solos efectos de atemperar la gravedad de la sanción de suspensión impuesta,** por la afectación de la imputabilidad, de manera que procede disminuir su duración a la de un mes de suspensión de funciones. Esa atenuación se enmarca dentro de la aplicación del principio de proporcionalidad que desempeña en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador un papel capital y ello no sólo en cuanto 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 muy diversas y que se mueven en márgenes muy amplios y que, por lo mismo, pueden resultar, en la práctica, de cuantía y período extraordinariamente diversos".

En esta misma línea se encontraría el caso del empleado público con **trastorno bipolar**, abordado en la SAN 3162/2013, Sala de lo Contencioso, de 4 de julio, N° de Recurso: 506/2011ECLI:ES:AN:2013:3162, en cuyo FD 5º se recogen los elementos determinantes de dicha enfermedad según el peritaje médico correspondiente²⁷ para con posterioridad considerar que *"debemos considerar, por lo tanto, **el grado de imputabilidad del sancionado, que se ve sensiblemente disminuido en función de la grave enfermedad psíquica que le aquejaba y que fue determinante de la inasistencia al desempeño de su función.** En el presente caso, atendiendo a las circunstancias concurrentes, este tribunal ha de concluir que la sanción adecuada y proporcionada que al recurrente corresponde por la comisión de la falta muy grave apreciada debe ser la de suspensión de funciones por cuatro años, no ajustándose a derecho la impuesta en la resolución recurrida en la parte en que excede de aquélla".*

En otras ocasiones cuando se trata de varias faltas disciplinarias existe una **diferencia de tratamiento por parte de los tribunales según la conducta** abordada. En el caso abordado en la STSJ GAL 5385/2017, de 19 de julio, Sala de lo Contencioso-administrativo, Coruña (A), N° de Recurso: : 24/2017 (ECLI:ES:TSJGAL:2017:5385), *"De la prueba practicada en el presente recurso resulta que la expedientada padece un trastorno de la personalidad de tipo delirante, que le pudo ocasionar una distorsión en la apreciación de la realidad. (...). De hecho en la sentencia de instancia se hace una **tajante distinción entre las sanciones impuestas en relación con los incumplimientos de su trabajo estricto** (faltas de asistencia, incumplimiento de horarios,*

²⁷ "Las conclusiones medico legales del informe médico forense a que se ha hecho referencia son las siguientes: primero, don (...) tiene una enfermedad psiquiátrica llamada trastorno bipolar; segundo, dicha enfermedad es crónica y cursa con períodos de depresión y períodos de manía; tercero, no hay informes médicos de su médico psiquiatra sobre su estado de salud en el momento de los hechos; y cuarto, que por la sintomatología que consta en los autos es posible que estuviese en fase maniaca al tiempo de los hechos".

desatención de órdenes o conductas impropias de funcionarios) con las que tienen una connotación sexual o de origen racial o étnico por lo que en este aspecto sí merece ser acogido el recurso y se impone la revocación de la sentencia manteniendo la inimputabilidad tan solo respecto de la conducta tipificada como de acoso sexual y, por ello, la anulación de la sanción se ha de limitar a la impuesta por dicho comportamiento"(FD.7º).

Un caso más complejo surge cuando **la discapacidad del inculpado derivada de su trastorno psíquico permanente**. Este ha sido el caso abordado en la STSJ CAT 4046/2024, Sala de lo Contencioso, de 18/04/2024, abordando en primer lugar que "la doctrina constitucional sobre la **distribución de la carga de la prueba** y su aplicación a la administración. Según esta doctrina constitucional cuando el recurrente alega una discriminación prohibida por el art. 14 CE -en los términos que recoge, entre otras, la STC 31/2014, de 24 de febrero, FJ 3-, aportando indicios racionales de discriminación, corresponde a la empleadora la obligación de rebatirlos justificando que su actuación fue absolutamente... Esta doctrina es aplicable en el seno de las relaciones de los empleados públicos y la administración (...). Doctrina que opera también en el ámbito de cualquier actuación de la administración ya sea discrecional o reglada, como es el caso de la adopción de resoluciones disciplinarias o sancionadoras, como es ahora el caso, (...)", y así, "(...) partiendo de que en este caso estamos, por tanto, ante un trastorno que puede derivar en discapacidad mental, corresponde al tribunal analizar si, tal y como se recoge en el canon expuesto en los fundamentos precedentes, esa discapacidad debió provocar en la administración, y no lo hizo, una serie de ajustes razonables en el puesto de trabajo, y si de la falta de ajustes pudo derivarse la imposibilidad de cumplimiento de las obligaciones laborales que

desencadenó la apertura del expediente disciplinario cuyas consecuencias se contestan en el presente recurso de amparo"²⁸.

En base a ello el TSJCAT llega a conclusiones especialmente relevantes, en primer lugar, *"por ello, consideramos justo, sobre la base de estar probados los hechos de cada una de las tres infracciones en que se han tipificado estos, **aplicar la sanción mínima en atención a la menor culpabilidad de (...), derivada de su trastorno psíquico permanente, mostrado a lo largo del tiempo en el desempeño de sus funciones, pero sin que pueda excluirse totalmente la capacidad de actuar de otra manera, ni por el total incumplimiento de la Administración de su adaptación al puesto de trabajo y adopción de medidas de protección de personas con algún tipo de discapacidad, o actuación en materia de prevención de riesgos laborales, por la falta, igualmente, de prueba al respecto**"*; y en segundo lugar, que *"la culpabilidad admite graduación y los efectos: Entre la disminución de la sanción dentro de los límites de la ley (lo que se ha realizado casuísticamente por la jurisprudencia en numerosas sentencias) y, de forma excepcional, **incluso por debajo del límite inferior** en aplicación directa del principio de proporcionalidad establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de forma análoga a cómo operan las circunstancias eximentes incompletas, atenuantes y agravantes"* (FD.4º). Se da pues un amplio margen de maniobra al instructor en la aplicación de la sanción incluso por debajo de los límites inferiores determinados por la norma.

En otras ocasiones no aprecia dicha enfermedad como causa de exención o atenuación de la responsabilidad/culpabilidad. Este es el caso abordado en la STSJ CAT 10406/1999, de 29 de octubre, donde se ha

²⁸ STSJ CAT 4046/2024, Sala de lo Contencioso, Sede: Barcelona, Sección: 4, de 18/04/2024, N° de Recurso: 1591/2021, ECLI:ES:TSJCAT:2024:4046.

abordado **la afectación de la imputabilidad por alcoholismo en tratamiento de deshabituación con fármacos**²⁹. EL TSJ CAT reconoce a la vista de los hechos que *“en consecuencia con lo expuesto **no pueden válidamente sostenerse los argumentos del recurrente** tendentes a desvirtuar la imputabilidad de su conducta, atribuyendo todo lo acontecido a las consecuencias del cuadro de embriaguez combinada con la medicación de deshabituación que venía siguiendo, **dados sus precedentes, perfecto conocimiento tanto de que no le era posible la ingesta de alcohol en el tratamiento**, **cuando menos de servicio ya que lo impiden las normas disciplinarias del Cuerpo**, y **consciente por referencia a otras ocasiones de las consecuencias que se desencadenan en su conducta producto de la ingesta**. Los hechos se encuentran plenamente acreditados, están suficientemente detallados, así como el cuadro conductual que presentaba inmediatamente después de la ingesta de alcohol estando de servicio, (...)”* FD. 4º.

Al margen ya de los distintos tipos de enfermedades y adicciones abordados, los tribunales han determinado que no excluye la culpabilidad la intención de devolver el dinero por parte del sancionado y su posterior reembolso³⁰.

²⁹ STSJ CAT 10406/1999, de 29 de octubre, Sala de lo Contencioso-administrativo, Barcelona, N° de Recurso:417/1995 (ECLI:ES:TSJCAT:1999:10406).

³⁰ Este es el caso recogido en la STSJ CL 66/2017, Sala de lo Contencioso, Burgos, Sección 2, de 13 de enero, N° de Recurso: 80/2016 ECLI:ES:TSJCL:2017:66, FD.5º *“(...) pues bajo ningún concepto la expedientada puede usar para fines propios de los fondos públicos que le están confiados por razón de su cargo, a pesar de que -como dice- su intención era reponer los fondos el día 3 de octubre, tras el permiso concedido de dos días, y después de utilizarlo para un deber inexcusable de enfermedad de carácter familiar, y que lo intentara justificar en que el cajero del Banco no le daba más efectivo ese día”. “Ya que la resolución sancionadora motiva adecuadamente los factores que ha tenido en cuenta para imponer la sanción por tiempo de 7 meses y en cuanto a la invocación relativa a la **falta de intencionalidad en la actuación del recurrente** al disponer de las cantidades, se precisa que la no ocultación de los hechos acaecidos, no denota en ningún caso la falta de intencionalidad y que se ha*

En la situación contraria nos encontraríamos cuando lo que se abordan son **dudas interpretativas, complejidad de estas y criterios interpretativos igualmente razonables**. En este caso el STSJ M 3831/2011, de 17 de enero, donde se reconoce que "(...) esas notas características (**consciencia y voluntariedad**), no son, a juicio de este Tribunal, observables en el comportamiento llevado a cabo por el Sr. (...) y en base al cual se le impuso la sanción que conocemos ya que **las dudas interpretativas** que existían sobre la cuestión, y que hemos expuesto en los fundamentos que anteceden, así como la complejidad de la misma, con la posibilidad de criterios interpretativos dispares, igualmente razonables, constituyen un motivo más para excluir conducta alguna reprochable al recurrente. Así pues, a la vista de todo lo razonado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la estimación del recurso, con la consecuente anulación de las resoluciones impugnadas y sanción impuesta" (FD.4º)³¹.

Como vienen reconociendo los tribunales "no puede considerarse constitutiva de infracción una acción u omisión que, aunque materialmente típica, **obedece a una interpretación razonable de la norma que la Administración actuante entiende vulnerada por parte del sancionado**,

sancionado un atentado contra la dignidad de los funcionarios públicos o de las Administraciones Públicas por realizar un acto poco ejemplar, como es disponer de sumas de la entidad Bancorreos siendo director de oficina bancaria, lo que se ha realizado de una manera voluntaria, toda vez que supone distraer del curso normal, el dinero que le ha sido confiado, **no se trata de un acto imprudente**, por no aplicar todo el cuidado debido, sino que va más allá ya que actúa contra lo que es debido, no extraer el dinero de la caja, o introducirlo una vez que es confiado. **Por lo que la falta de proporcionalidad no puede ser tenida en cuenta** y se concluye que la resolución impugnada es conforme a Derecho".

³¹ STSJ M 3831/2011, de 17 de enero, Sala de lo Contencioso-administrativo, Madrid, Nº de Recurso: 3775/2008 (ECLI:ES:TSJM:2011:3831)

(...)"³², puesto que "(...), **el Tribunal Supremo** ha venido construyendo en los últimos años una sólida doctrina en el sentido de vincular la culpabilidad del sujeto infractor a la circunstancia de que su conducta no se halle amparada por una interpretación jurídica razonable".³³

En esta misma línea nos encontramos cuando abordamos como causa la relativa al **conocimiento, consentimiento y autorización tácita** por parte de la Administración Pública de las acciones u omisiones del funcionario. El TS ha reconocido que "(...) la utilización, en tal situación de conocimiento, consentimiento y autorización tácita, de la potestad sancionadora **deviene improcedente** al faltar el elemento subjetivo imprescindible en tal actuación, que viene impuesto por la necesaria concurrencia de la culpabilidad del infractor (...) "³⁴.

En términos parecidos en STS 7694/2005, 8 de noviembre, Sala de lo Militar recoge que "(...) al interpretar el **deber de residencia** en concordancia con la realidad social del tiempo en que la norma ha de ser aplicada, tal y como señala al establecer los criterios interpretativos el art. 3.1 del Código Civil, los mandos directos del recurrente no actuaron incorrectamente al no perseguir el cambio de residencia que conocieron, consintieron y tácitamente autorizaron" (FD. 2º)³⁵. Tal es así que "la existencia de la autorización tácita

³² STSJ M 14435/2015, de 11 de diciembre, Sala de lo Contencioso-administrativo, Madrid, Nº de Recurso: 613/2014 (ECLI:ES:TSJM:2015:14435), (FD. 5º).

³³ STSJ M 15307/2021, Sala de lo Contencioso, Madrid, de 30 de diciembre, Nº de Recurso: 1542/2019 (ECLI:ES:TSJM:2021:15307), (FD.9º).

³⁴ STS (Sala de lo Contencioso) 628/2011, de 23 de febrero, Sección 5ª, Nº de Recurso: 562/2008 (ECLI:ES:TS:2011:628), (FD.4º).

³⁵ STS 7694/2005, 8 de noviembre, Sala de lo Militar, Nº de Recurso: 143/2004 (ECLI:ES:TS:2005:7694)

para residir fuera del término municipal hace inexplicable que se le sancionara por ausentarse del destino por tiempo inferior a veinticuatro horas, siendo así que en las dos ocasiones que se narran en la resultancia fáctica de la sentencia, lo que el sancionado estaba efectuando era la incorporación a su Unidad desde el municipio donde, con conocimiento y tácita autorización de sus superiores, había fijado su domicilio habitual. Resulta así que, a juicio de la Sala, el hecho de incorporarse a su destino desde su domicilio no puede ser subsumido en el tipo" (FD. 4º).

Todo ello no implica que no **exista reprochabilidad disciplinaria** por revestir la conducta el carácter de habitualidad pues "(...) sobre ello debemos decir que una conducta declara reprochabilidad disciplinaria no deja de serlo porque se **practique habitualmente**." ³⁶.

Con un resultado diferente nos encontramos el caso de **las ausencias en el puesto de trabajo se hubiesen producido con el ánimo de incumplir**. La STSJ Illes Balears, 485/2021 de 9 Sep, aborda esta circunstancia, indicando que "**El elemento objetivo de la infracción se produjo**, ya que ninguna de las partes discute que en esas jornadas el interesado no fue a trabajar. Pero se pone en tela de juicio que estas ausencias se debiesen a una voluntad incumplidora de sus deberes por parte del recurrente. Partiendo de las consideraciones expuestas, este Tribunal no considera que **estas ausencias en el puesto de trabajo se hubiesen producido con el ánimo de incumplir**, sino que se aprecia que el actor se encontraba en tal situación de ansiedad y desánimo por el apartamiento de funciones que venía padeciendo desde el año 2014, unido a que no sabía muy bien si debía acudir a Lluçmajor o Felanitx en esos días (en los cuadrantes aparece totalmente como indefinido

³⁶ SJCA 4719/2023, Juzgado de lo Contencioso Administrativo, Toledo, de 5 de junio, Nº de Recurso: 18/2022 (ECLI:ES:JCA:2023:4719), (FD. 4º).

el lugar), que al final no se presentó, **con la intención más bien de huida de un entorno que le estaba mermando su salud** que de no atenerse a sus obligaciones profesionales. Por consiguiente, **no se aprecia que concurriese el elemento subjetivo en la comisión de la infracción**, debiendo estimarse el recurso de apelación en este punto, anulando la resolución administrativa impugnada, con todas las consecuencias legales inherentes" (FD 4º)³⁷.

Finalmente, en el caso de **discapacidad del inculpado derivada de su trastorno psíquico permanente** alegada por aquél, la STSJ CAT 4046/2024, de 18/04/2024, recoge que "la doctrina constitucional sobre la **distribución de la carga de la prueba** y su aplicación a la administración. Según esta doctrina constitucional cuando el recurrente alega una discriminación prohibida por el art. 14 CE - en los términos que recoge, entre otras, la STC 31/2014, de 24 de febrero, FJ 3-, **aportando indicios racionales de discriminación**, corresponde a la empleadora la obligación de rebatirlos justificando que su actuación fue absolutamente ... Esta doctrina es aplicable en el seno de las relaciones de los empleados públicos y la administración (...). Doctrina que opera también en el ámbito de cualquier actuación de la administración ya sea discrecional o reglada, como es el caso de la adopción de resoluciones disciplinarias o sancionadoras, como es ahora el caso, (...)" y que "partiendo de que en este caso estamos, por tanto, ante un trastorno que puede derivar en discapacidad mental, corresponde al tribunal analizar si, tal y como se recoge en el canon expuesto en los fundamentos precedentes, esa discapacidad debió provocar en la administración, y no lo hizo, una serie de ajustes razonables en el puesto de trabajo, y si de la falta de ajustes pudo derivarse la imposibilidad de cumplimiento de las obligaciones laborales que

³⁷ STSJ Illes Balears, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 485/2021 de 9 Sep. 2021, Rec. 109/2021

desencadenó la apertura del expediente disciplinario cuyas consecuencias se contestan en el presente recurso de amparo" (FD.4º)³⁸.

Finalmente, hemos visto el tratamiento que han dado los tribunales a distintas causas concurrentes que podían o no alterar esa responsabilidad/culpabilidad del funcionario. En esta ocasión abordaremos como el TS ha considerado determinadas circunstancias con influencia para proporcionar la sanción adaptándola a la gravedad de la conducta valorada.

Este es el caso recogido en la STS 4654/2022, de 19 de diciembre, en la que se recoge que "es evidente que (...) la Magistrada **no podía más que directamente ser consciente del atraso acumulado y de su propia inoperancia agravatoria de la situación**, datos que hacen incontrovertible que la interesada tuviera plena conciencia del atraso que el mero transcurso del tiempo y su inactividad agravaba, sin que siquiera reaccionara comunicando su situación y solicitando su baja al (...); **se constata períodos de recuperación, y ni siquiera en estos se aprecia reacción suficiente de la recurrente que conocedora de su enfermedad y tratamiento permanece al frente del Juzgado** con grave deterioro de la función y de los demandantes de tutela judicial efectiva; todo lo cual denota, sin duda, una conducta negligente merecedora de reproche disciplinario. Concurre el elemento subjetivo necesario para poder sancionar, y como más tarde se verá, la enfermedad de la recurrente no ha resultado indiferente a los efectos sancionadores **sino que se ha tenido en cuenta para proporcionar la sanción impuesta a la gravedad de la conducta**" (FD.4º)³⁹.

³⁸ STSJ CAT 4046/2024, Sala de lo Contencioso, Sede: Barcelona, Sección: 4, de 18/04/2024, Nº de Recurso: 1591/2021, ECLI:ES:TSJCAT:2024:4046.

³⁹ STS 4654/2022, de 19 de diciembre, Sala de lo Contencioso, Nº de Resolución: 1690/2022 (ECLI:ES:TS:2022:4654)

3º.- LA RESPONSABILIDAD Y EL SUPUESTO DE CLEMENCIA POR DENUNCIA.

La última de las circunstancias abordadas en este artículo hace referencia al supuesto de clemencia por denuncia y su influencia en la exención o en la proporcionalidad de la sanción a aplicar al denunciante. Como indica SÁNCHEZ MORÓN, M, (2023) "ahora se generaliza, como una fórmula que puede facilitar a la Administración el conocimiento o prueba de infracciones difíciles de demostrar"⁴⁰.

El art. 62.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé esta posibilidad en el inicio del procedimiento por denuncia de tal forma que *"cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento **deberá eximir al denunciante** del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado"; y "el órgano competente para resolver **deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario**, cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga. En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia".*

⁴⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M., Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Tecnos, 2023, p. 716

Esta normativa estatal tiene su traslación en el ámbito autonómico, por ejemplo, en la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana que establece que “cuando **la persona denunciante haya participado en la comisión de los hechos objeto de la alerta o denuncia y existan otras personas intervinientes**, el órgano competente para resolver el procedimiento **deberá eximir, previa solicitud expresa, al personal empleado público denunciante de la sanción que le correspondería, siempre y cuando:**

a) ***Sea la primera en denunciar los hechos y en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción,***

b) ***En el momento de aportarse los elementos de prueba **no se disponga de elementos suficientes** para continuar con la tramitación y se repare el perjuicio causado,***

c) ***No haya participado en la destrucción de elementos de prueba relacionados con el objeto de la alerta o denuncia, ni para obtenerlos haya cometido una infracción ajena a los hechos denunciados merecedora de aplicación del régimen disciplinario,***

d) ***Haya puesto fin a su participación en los hechos irregulares o contrarios a Derecho, en el momento de formular la alerta o denuncia,***

e) ***No haya adoptado medidas para obligar a participar en la irregularidad que se denuncia a otro personal empleado público.***

f) ***Colabore con la administración en el esclarecimiento de los hechos de manera plena, continuada y diligente***” (art. 78.7).

“Asimismo, el órgano competente para resolver **deberá reducir** la sanción que le correspondería cuando, **no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, la persona denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga**” (art. 78.8).

4º.- CONCLUSIONES.

Si bien la jurisprudencia del TS proclama la máxima de que los principios del proceso penal son aplicables al procedimiento sancionador, no desarrolla dicha doctrina en toda su extensión, lo que plantea las lógicas dudas sobre su aplicabilidad, más aún cuando los propios tribunales vienen reconociendo la insuficiencia de la regulación del régimen disciplinario en la función pública en aspectos como la prevención de conductas de los funcionarios derivadas de su estado de salud mental como en la sanción de las mismas cuando se incurre en acciones u omisiones tipificadas como faltas disciplinarias.

La aplicación de los principios de la potestad sancionadora, y en concreto el de culpabilidad, al ámbito disciplinario y la referencia directa por parte de los tribunales y en algunos casos de la normativa autonómica, a la aplicación de normas y principios penales a este ámbito exige, en primera instancia a las Administraciones públicas y posteriormente a la cada vez mayor participación de las distintas instancias judiciales, un esfuerzo adicional, pues habrá de hacerse con las necesarias adaptaciones en función de la distinta naturaleza, finalidad y contexto de la potestad disciplinaria.

En esta línea son causas de exclusión de la culpabilidad generalmente aceptadas, tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador, el estado de necesidad exculpante, el caso fortuito o de fuerza mayor, el error de prohibición y el error de tipo, aunque la doctrina llega a incluir también la confianza legítima derivada de una actuación positiva de la Administración, el error de hecho invencible e interpretación razonable y las causas de exención de la responsabilidad previstas en el artículo 20 del CP. No podemos dejar de apuntar, como circunstancias atenuantes de la responsabilidad, las previstas en el artículo

21 CP. No obstante, en la aplicación de estas, estaremos a las circunstancias concretas de cada caso, y el desplazamiento de la carga de la prueba estará ligado directamente a ellas.

En este proceso, son los propios tribunales los que ponen en evidencia determinadas carencias en el ámbito del Derecho Administrativo disciplinario así como en las actuaciones realizadas por las Administraciones Públicas en este campo frente a sus funcionarios. Este es el caso de que se aprecien determinadas circunstancias en la condición psíquica o física del empleado público sometido a un procedimiento disciplinario, e incluso en las propias actuaciones previas o información reservada, que ofrezcan indicios de inimputabilidad o de atenuación de esta. La ausencia de previsión de correcciones no punitivas o de medidas de seguridad exigen un esfuerzo adicional de aquella cuando concurre una exención o disminución de la culpabilidad del funcionario, evitando en algunos casos que se llegase a abrir el propio expediente disciplinario.

No podemos dejar de resaltar las posibilidades de actuación de la Administración en el caso de clemencia por denuncia y su influencia en la proporcionalidad de la sanción a aplicar al denunciante, pasando por la atenuación de la sanción y llegando incluso a la exención de esta, siempre que se cumplan los requisitos exigidos, para cada caso, por la normativa de aplicación tanto estatal como autonómica.

A modo de reflexión final no puedo más que reiterar y compartir las realizadas por JUANES PECES, A., (2024) pues queda aún mucho por decir en el campo de la aplicación del principio de culpabilidad en el ámbito disciplinario⁴¹. En este devenir en la aplicación del principio de culpabilidad y

⁴¹ JUANES PECES, A., "Especialidades del derecho al proceso con garantías en el procedimiento administrativo sancionador", LA LEY Penal, N° 170, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, Septiembre-Octubre 2024, ISBN-ISSN: 2254-903X, LA LEY 27708/2024

de su adecuación al ámbito del régimen disciplinario de los funcionarios públicos docentes, el papel de la inspección educativa se convierte en un ariete de especial relevancia que permita recoger el guante lanzado por los tribunales y ayudar a la incorporación adecuada y contextualizada de las posibilidades abiertas en la aplicación de los principios y reglas del ámbito penal.

REFERENCIAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

• BARQUIN DE COZAR ROURA, L.C., Abogado, Fiscal y Juez sustituto Diario La Ley, N° 9822, Sección Tribuna, 5 de Abril de 2021, Wolters Kluwer LA LEY 3654/2021.

• CAMPAL MARTÍNEZ, ÁNGEL M. (2026), El principio de culpabilidad (I): elementos, reprochabilidad, el dolo y la culpa, la carga de la prueba. Supervisión 21, 2026

• GALLARDO CASTILLO, M.J. (2015), Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, Editorial Aranzadi, Navarra.

• JUANES PECES, A. "Especialidades del derecho al proceso con garantías en el procedimiento administrativo sancionador", LA LEY Penal, N° 170, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, Septiembre-Octubre 2024, ISBN-ISSN: 2254-903X, LA LEY 27708/2024.

• LEÓN ACOSTA, M., La responsabilidad del empleado público en España. Revista CES, Derecho. Vol. 10, No. 2, julio -diciembre de 2019, 605-640

• SÁNCHEZ MORÓN, M., Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Tecnos, 2023.

REFERENCIAS NORMATIVAS

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre.
- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- 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.
- Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.
- Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas.
- 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.

REFERENCIAS JUDICIALES Y JURISPRUDENCIALES

- STS 4441/1988, Sala de lo Penal, Sección: 1, de 10/06/1988, ECLI:ES:TS:1988:4441.
- STS, Sala Quinta, de lo Militar, Sentencia de 24 Sep. 1996, Rec. 28/1996.
- STS 1473/2004, Sala de lo Contencioso, Sección: de 04/03/2004, N° de Recurso: 11282/1998, ECLI:ES:TS:2004:1473.
- STS 7694/2005, 8 de noviembre, Sala de lo Militar, N° de Recurso: 143/2004 (ECLI:ES:TS:2005:7694).
- STS (Sala de lo Contencioso) 628/2011, de 23 de febrero, Sección 5ª, N° de Recurso: 562/2008 (ECLI:ES:TS:2011:628).

- STS 4368/2011, de 8 de junio, Sala de lo Contencioso, N° de Recurso: 494/2010, (ECLI:ES:TS:2011:4368).
- STS 4368/2011, de 8 de junio, Sala de lo Contencioso-administrativo, Madrid, N° de Recurso: 494/2010 (ECLI:ES:TS:2011:4368).
- STSJ CAT 10406/1999, de 29 de octubre, Sala de lo Contencioso-administrativo, Barcelona, N° de Recurso:417/1995 (ECLI:ES:TSJCAT:1999:10406).
- STSJ CAT 11327/2005, Sala de lo Contencioso, Barcelona, de 19 de diciembre, N° de Recurso: 16/2002 (ECLI:ES:TSJCAT:2005:11327).
- STS 246/2021, 27 de enero, Sala de lo Contencioso, Madrid, N° de Recurso: 398/2019- (ECLI:ES:TS:2021:246).
- STS Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia 930/2022 de 30 Nov. 2022, Rec. 2811/2020.
- STS 4654/2022, de 19 de diciembre, Sala de lo Contencioso, N° de Resolución: 1690/2022 (ECLI:ES:TS:2022:4654).
- SAN 5598/2007, de 19 de diciembre, Sala de lo Contencioso, N° de Recurso: 108/2006, ECLI:ES:AN:2007:5598.
- STSJ M 3831/2011, de 17 de enero, Sala de lo Contencioso-administrativo, Madrid, N° de Recurso: 3775/2008 (ECLI:ES:TSJM:2011:3831).
- SAN 3424/2012, de 9 de julio, Sala de lo Contencioso, N° de Recurso: 10/2012, ECLI:ES:AN:2012:3424.
- SAN 3162/2013, Sala de lo Contencioso, de 4 de julio, N° de Recurso: 506/2011ECLI:ES:AN:2013:3162.

- STSJ M 14435/2015, de 11 de diciembre, Sala de lo Contencioso-administrativo, Madrid, N° de Recurso: 613/2014 (ECLI:ES:TSJM:2015:14435).
- STSJ CL 66/2017, Sala de lo Contencioso, Burgos, Sección 2, de 13 de enero, N° de Recurso: 80/2016 ECLI:ES:TSJCL:2017:66.
- STSJ GAL 3193/2017, Sala de lo Contencioso, de 2 de mayo, N° de Recurso: 355/2016 - ECLI:ES:TSJGAL:2017:3193.
- STSJ GAL 5385/2017, de 19 de julio, Sala de lo Contencioso-administrativo, Coruña (A), N° de Recurso: 24/2017 (ECLI:ES:TSJGAL:2017:5385).
- STSJ Illes Balears, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 485/2021 de 9 Sep. 2021, Rec. 109/2021.
- STSJ M 15307/2021, Sala de lo Contencioso, Madrid, de 30 de diciembre, N° de Recurso: 1542/2019 (ECLI:ES:TSJM:2021:15307).
- STSJ AS 1520/2023, Sala de lo Contencioso, Oviedo, de 25 de abril, N° de Recurso: 36/2023 (ECLI:ES:TSJAS:2023:1520).
- STSJ CAT 4046/2024, Sala de lo Contencioso, Sede: Barcelona, Sección: 4, de 18/04/2024, N° de Recurso: 1591/2021, ECLI:ES:TSJCAT:2024:4046.
- STSJ GAL 2251/2025, de 19 de marzo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Coruña (A), N° de Recurso: 59/2024 (ECLI:ES:TSJGAL:2025:2251).
- SJCA 4719/2023, Juzgado de lo Contencioso Administrativo, Toledo, de 5 de junio, N° de Recurso: 18/2022 (ECLI:ES:JCA:2023:4719).

REFERENCIAS A LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- STC 76/1990, 26 de abril (BOE 30/05/1990).