

La duplicidad de sanciones y la reincidencia en el régimen disciplinario de los empleados públicos a la luz de la jurisprudencia constitucional

/

The Duplication of Sanctions and Recidivism in the Disciplinary Regime of Civil Servants: A Constitutional Perspective

Diego Sánchez Pacheco

Inspector de Educación de la Región de Murcia

DOI: <https://doi.org/10.23824/ase.v0i44.997>

Resumen

En el presente artículo se analiza, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio *non bis in idem* y su proyección sobre las leyes de función pública de las comunidades autónomas. Se examina, en particular, la adecuación constitucional de determinadas infracciones disciplinarias tipificadas por dichas normativas, así como del agravante de reincidencia previsto en ellas.

Asimismo, se presentan diversas resoluciones judiciales que avalan la posibilidad de una doble sanción —penal y administrativa— cuando concurre una relación de sujeción especial entre la Administración y los empleados públicos. Se aborda también la actuación procedural de la Administración y del instructor ante hechos susceptibles de responsabilidad penal y disciplinaria, y el valor vinculante que ostentan los hechos declarados probados en una resolución judicial firme.

Finalmente, se delimita conceptualmente la diferencia entre reincidencia y reiteración a través de las definiciones establecidas en distintas leyes autonómicas, ilustrando su

aplicación con ejemplos concretos de faltas disciplinarias que contemplan estas circunstancias como elementos agravantes en el régimen sancionador.

Palabras clave: *non bis in ídem*; triple identidad; supremacía especial; expediente disciplinario; primacía de la jurisdicción penal; infracciones disciplinarias; reincidencia; reiteración.

Abstract

This article examines, in accordance with constitutional case law, the principle of *non bis in idem* and its impact on the public service laws enacted by Spain's autonomous communities. In particular, it analyses the constitutional conformity of certain disciplinary offences defined by these regional regulations, as well as the aggravating factor of recidivism included therein.

It also presents various judicial rulings that uphold the possibility of dual sanctions — both criminal and administrative — when a special relationship of subjection exists between the Administration and civil servants. The article further explores the procedural role of the Administration and the disciplinary officer in cases potentially involving both criminal and administrative liability, as well as the binding nature of facts established in final judicial decisions.

Lastly, it provides a conceptual distinction between recidivism and repetition, based on definitions set forth in different regional statutes, and illustrates their application through specific examples of disciplinary offences in which these circumstances are treated as aggravating factors under the applicable sanctioning regime.

Keywords: *non bis in idem*; triple identity; special subjection; disciplinary proceedings; primacy of criminal jurisdiction; disciplinary offences; recidivism; repetition.

1. Introducción

La instrucción de expedientes disciplinarios no constituye una tarea exclusiva del Cuerpo de Inspectores de Educación ni aparece expresamente atribuida en el catálogo de funciones y atribuciones que la legislación vigente les reconoce. No obstante, las administraciones educativas incluyen habitualmente esta tarea en los planes de actuación de la inspección educativa, encomendando a sus miembros la instrucción de los procedimientos disciplinarios que afectan al personal docente y, en ocasiones, al personal no docente.

En este contexto, el presente artículo, se centra en ofrecer un análisis técnico destinado a orientar la labor de los posibles instructores, con especial atención al principio *non bis in ídem*, frecuentemente invocado por las defensas de los expedientados cuando los hechos que han originado la incoación del expediente disciplinario ya ha sido objeto de sanción judicialmente.

2. Concepto del principio general del derecho *non bis in idem*

En el ámbito penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Real Decreto de 14 de septiembre de 1882), cuya redacción original se mantiene en la actualidad, establece que, una vez promovido juicio criminal para averiguar un delito, no podrá incoarse un segundo pleito sobre los mismos hechos. Si este segundo procedimiento ya se hubiese iniciado, quedará suspendido hasta que recaiga sentencia penal firme (art. 114).

A nivel internacional, son varios los tratados, pactos, convenios y acuerdos firmados por nuestro país que consagran este principio. Entre ellos destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales² o el Acuerdo de Schengen³.

¹ “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país” (art. 14.7).

² “Nadie podrá ser inculpado o sancionado penalmente por un órgano jurisdiccional del mismo Estado, por una infracción de la que ya hubiere sido anteriormente absuelto o condenado en virtud de sentencia definitiva conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado”(art. 4.1).

³ “Una persona que haya sido juzgada en sentencia firme por una Parte contratante no podrá ser perseguida por los mismos hechos por otra Parte contratante,...” (art. 54).

Aunque la Constitución española no lo recoge expresamente, la jurisprudencia constitucional lo ha desarrollado como un derecho fundamental íntimamente ligado a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones, recogidos en su artículo 25.

El primer reconocimiento del principio se produjo con la STC 2/1981, de 30 de enero –FJ 4-, en la que el Tribunal Constitucional precisó que su esencia radica en que no recaiga una duplicidad de sanciones cuando concurra identidad de sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración, con el fin de evitar una reacción punitiva desproporcionada.

Tal principio... impide castigar doblemente tanto en el ámbito de las sanciones penales como en el de las administrativas y proscribe la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquellos casos en los que adecuadamente se constate que concurre «la identidad de sujeto, hecho y fundamento. (STC 221/1997, de 4 de diciembre de 1997 –FJ 3-).

Dentro de este principio podemos diferenciar una vertiente material y otra procesal, según nos centremos en la dualidad sancionadora o en la dualidad de procedimientos. La primera impide la doble sanción, (nadie puede ser castigado dos veces por la misma infracción) y la segunda prohíbe ser sometido a dos procesos judiciales o administrativos con el mismo objeto (nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos).

Por tanto, cuando concurre la triple identidad, no es posible sancionar penal y administrativamente un mismo comportamiento, ni tampoco sancionar doblemente una misma falta o delito por procedimientos distintos dentro del mismo orden jurídico sancionador, sea administrativo o judicial.

... la regla «non bis in idem»... impide el que por autoridades del mismo orden, y a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente la misma conducta. (STC 159/1985, de 27 de noviembre –FJ tercero-).

Conforme con ello, la Ley 40/2015, dispone en su artículo 31.1 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”.

Así, la cuestión esencial que habrá de analizarse en cada caso es precisamente el fundamento jurídico de la sanción que pretenda imponerse al sujeto.

3. Las relaciones de supremacía/sujeción especial justifican la doble sanción

Todo ciudadano mantiene una relación de sujeción general con los poderes públicos, por el simple hecho de serlo, y está sometido al ordenamiento jurídico, pudiendo ser sancionado en caso de infracción. La conducta de los funcionarios, como simples ciudadanos, sin ejercer las funciones propias, queda al margen del interés legítimo de la Administración y, por tanto, fuera de su ámbito disciplinario (STC 234/1991, de 10 de diciembre –FJ 2-).

Existen, sin embargo, determinados colectivos que se encuentran sujetos a relaciones de supremacía o sujeción especial, no en su condición de ciudadanos ordinarios, sino porque tienen un vínculo jurídico específico con la Administración o por mantener con ella una relación singular (por ejemplo, los empleados públicos, militares, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, internos en centros penitenciarios, estudiantes en centros sostenidos con fondos públicos...), o por pertenecer a corporaciones de derecho público, como los colegios profesionales (abogados, médicos, psicólogos...) que ejercen funciones delegadas por la Administración.

En estos casos, la relación jurídica específica determina derechos y deberes particulares, y atribuye a la Administración Pública (o al colegio profesional correspondiente) la potestad disciplinaria para controlar el cumplimiento de las normas deontológicas, estatutarias y de funcionamiento.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, resulta jurídicamente admisible imponer una sanción disciplinaria derivada de una conducta que ya hubiera sido objeto de condena penal, si concurren simultáneamente los siguientes requisitos:

- a) Que exista una relación de sujeción especial entre el sujeto infractor y la Administración.
- b) Que estemos en presencia de una dualidad de normas sancionadoras, de modo que la administrativa aplicable haya sido aprobada con carácter previo a los hechos, tipifique la infracción y establezca la sanción correspondiente.
- c) Que la sanción administrativa pueda justificarse porque protege un interés jurídico distinto al que tutela la sanción penal, al contemplar la normativa administrativa los mismos hechos con un fundamento diferente de aquel que la primera sanción intenta salvaguardar (STC 234/1991, de 10 de diciembre –FJ 2-).

Así, por ejemplo, un empleado público que haya sido condenado penalmente puede ser sancionado disciplinariamente, incluso con mayor severidad, si se acredita la existencia de un fundamento diferente. En todo caso, debe analizarse cada supuesto concreto, y la resolución sancionadora habrá de motivar de forma expresa la concurrencia de ese interés jurídico diferenciado.

A continuación se incluyen ejemplos jurisprudenciales del ámbito educativo que ilustran cómo, pese a la identidad subjetiva y objetiva, se ha validado la doble sanción por concurrir un fundamento distinto en cada orden sancionador.

Ejemplo 1 (STSJ de Cantabria, de 8 junio 1999). Una docente que lanzó un perforador causando lesiones a un alumno, fue condenada por un delito de lesiones a la pena de 30 días de multa, a razón de 1000 ptas. diarias.

Disciplinariamente, fue suspendida de sus funciones durante un mes por una grave falta de consideración con los administrados.

No se vulnera el principio *non bis in idem*, pues en el ámbito penal el bien jurídico protegido es la integridad física de la persona, en tanto que en el ámbito administrativo el bien jurídico es el respeto y la consideración que, en todo momento, debe dispensarse al administrado, quien tiene derecho a recibir un trato conforme a su dignidad, que respete su integridad física y moral, dado que

las relaciones entre profesor y alumno han de inspirarse en los principios de respeto mutuo, tolerancia y convivencia democrática.

Ejemplo 2 (STSJ NA, de 25 de febrero de 2016). Un profesor mantuvo un comportamiento inadecuado y reiterado con cuatro alumnas de nueve años (les hacía cosquillas, introducía la mano por la espalda por debajo de la camiseta, las sujetaba de los pantalones o de la ropa interior, las sentaba sobre sus rodillas y les daba cachetes en los glúteos cuando salían a la pizarra o tras colocarlas tumbadas sobre sus piernas), siendo condenado por cuatro faltas de vejaciones injustas a veinte días de multa por cada una de ellas.

Disciplinariamente, fue sancionado por la comisión de una falta muy grave, (incumplimiento de los deberes que cause notables perturbaciones al eficaz funcionamiento de los servicios o perjuicios de gran entidad a la Administración o a los ciudadanos) a tres años de suspensión de funciones (posteriormente reducida a dos años por el Juzgado en vía contencioso- administrativa).

El fundamento de la sanción administrativa es diferente del fundamento penal. Mientras que el bien jurídico protegido en la infracción penal es la indemnidad moral de las personas, al margen de la condición de funcionario del sujeto activo, la infracción administrativa sanciona el incumplimiento de las obligaciones específicas derivadas de la función docente. Este incumplimiento afectó gravemente a las alumnas implicadas, al resto de alumnos de la clase, al prestigio de la Administración educativa y al normal funcionamiento del servicio educativo.

Ejemplo 3 (SJCA de Oviedo, de 16 de enero de 2008). Un docente fue condenado penalmente a dos años de prisión e inhabilitación para la docencia con menores por un periodo de dos años, por la comisión de un delito de abusos sexuales a una alumna.

Disciplinariamente fue sancionado con 22 meses de suspensión de funciones por un delito doloso relacionado con el servicio o que cause daño a la Administración o a los administrados.

El bien jurídicamente protegido por la infracción penal es la libertad sexual de la persona, mientras que en el orden disciplinario la sanción persigue la protección de la imagen y el prestigio del servicio público docente. Los hechos cometidos alteraron gravemente la vida del centro docente, creando gran alarma social entre padres y alumnos, afectando a la imagen de la Administración educativa, y a su funcionamiento académico, en tanto en cuanto perjudicaron el normal desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje propio de la función docente, y la organización interna del centro.

Ejemplo 4 (SJCA de Valladolid, de 17 de enero de 2023). Tras una reunión de claustro de profesores, un docente propinó un empujón intencionado a una compañera, siendo condenado a dos meses de multa, con una cuota diaria de 10€, por un delito leve de maltrato de obra.

Disciplinariamente, se le sancionó con tres meses de suspensión de funciones por delito doloso relacionado con el servicio o que cause daño a la Administración o a los administrados.

El bien jurídico protegido en el delito de maltrato de obra es la dignidad de la persona. No obstante, en este caso no se sanciona esta conducta por haber afectado a la dignidad de la funcionaria, sino por el perjuicio ocasionado al normal funcionamiento del servicio público educativo. La conducta descrita crea un clima laboral inadecuado, incompatible con el respeto y la colaboración profesional exigidos en el ámbito educativo.

4. Actuación de la administración ante hechos cometidos por funcionarios susceptibles de responsabilidad disciplinaria y penal

Tal y como tuvimos ocasión de publicar anteriormente⁴, cuando los hechos que dan origen a la incoación de un expediente disciplinario pudieran ser considerados indiciariamente por el instructor como delitos, o si existiera un procedimiento penal en tramitación, la Administración no puede llevar a cabo actuaciones, mientras la

⁴ Sánchez Pacheco, D. (2021). La caducidad en los expedientes disciplinarios de los empleados públicos. Avances En Supervisión Educativa, (35). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.710>.

autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos. Esta obligación se fundamenta en el principio de primacía de la jurisdicción penal sobre la potestad sancionadora de la Administración.

La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial, exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: a) el necesario control a posteriori por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; c) la necesidad respetar la cosa juzgada. (STC 77/1983 –FJ 3 y FJ 4-)

El Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), en su artículo 94.3, ha asumido expresamente la doctrina jurisprudencial sobre esta cuestión y dispone que, en caso de apreciarse indicios fundados de criminalidad, deberá suspenderse la tramitación del procedimiento disciplinario y ponerse en conocimiento del Ministerio Fiscal. De este modo, sea cual sea el supuesto delito, queda derogado de facto el régimen previsto en el Real Decreto 33/86, que señalaba un procedimiento distinto en función del tipo de delito o falta⁵, según se tratase de delitos comunes o de los típicos funcionariales.

Una vez el Ministerio Fiscal haya recibido la comunicación, podrá adoptar dos decisiones:

⁵ “En cualquier momento del procedimiento en que el instructor aprecie que la presunta falta puede ser constitutiva de delito o falta penal, lo pondrá en conocimiento de la autoridad que hubiere ordenado la incoación del expediente para su oportuna comunicación al Ministerio Fiscal. Ello no será obstáculo para que continúe la tramitación del expediente disciplinario hasta su resolución e imposición de la sanción si procediera.

No obstante, cuando se trata de hechos que pudieran ser constitutivos de algunos de los delitos cometidos por los funcionarios públicos, contra el ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las Leyes y de los delitos de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus cargos, tipificados en los títulos II y VII del Libro Segundo del Código Penal, deberá suspenderse la tramitación del expediente disciplinario hasta tanto recaiga resolución judicial”. (Real Decreto 33/1986, art. 23)

- a) Si considera procedente la apertura de un proceso penal, remitirá las diligencias a la autoridad judicial. En tal caso, el expediente disciplinario permanecerá suspendido hasta que recaiga resolución judicial firme.
- b) Si estima que los hechos no tienen encaje penal, devolverá el expediente a la Administración, que reanudará su tramitación y reactivará el cómputo del plazo máximo de resolución.

Si no es la instrucción la que detecta indicios delictivos, sino que la Administración tiene conocimiento de la existencia de un proceso penal por los mismos hechos contra el funcionario expedientado, deberá igualmente suspender el procedimiento administrativo hasta que se dicte la resolución judicial definitiva.

De todo ello se deduce que siempre que haya pendiente una causa penal por los mismos hechos, al ser indispensable para resolver el procedimiento disciplinario el previo pronunciamiento judicial, la Administración debe suspender su tramitación y, en consecuencia, quedará interrumpido el cómputo del plazo máximo para dictar resolución, hasta que sea firme la sentencia penal.

5. Hechos probados por resoluciones judiciales firmes

Tanto la Ley 39/2015⁶, de 1 de octubre, como el TREBEP⁷ recogen expresamente la jurisprudencia constitucional que tiene establecido que los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración, la cual debe respetar, en todo caso, el relato fáctico fijado en dichas resoluciones.

La necesidad de respetar la cosa juzgada implica que lo declarado en sentencia firme constituye la verdad jurídica y que, en consecuencia, resulta inviable que se produzca un nuevo pronunciamiento sobre el mismo asunto. Por ello, cuando la

⁶ En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien. (Ley 39/2015, art. 77.4)

⁷ Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración. (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 94.3)

Administración actúe a posteriori, debe aceptar íntegramente la apreciación de los hechos probados realizada por la autoridad judicial.

La cosa juzgada despliega un efecto positivo, de manera que lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica...

... El principio *non bis in idem* determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativa diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado.

Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuando actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado, ..." (STC 77/1983 –FJ 3 y FJ 4-).

No obstante, es preciso señalar que determinados comportamientos pueden no ser delictivos, pero sí constituir infracciones disciplinarias. Por este motivo, lo relevante de la sentencia penal no es el fallo, sino los hechos declarados probados, que habrán de incorporarse como presupuesto fáctico al expediente administrativo.

6. La duplicidad de sanciones en las infracciones disciplinarias

El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado en 2007 y refundido en 2015, regula en su título VIII el régimen disciplinario aplicable a los empleados públicos. Este régimen establece las conductas tipificadas como faltas muy graves, si bien permite que las asambleas legislativas de las comunidades autónomas puedan añadir otras en sus respectivas leyes de función pública (art. 98.2 TREBEP).

Desde la entrada en vigor del Estatuto, varias comunidades autónomas han publicado sus leyes de función pública incorporando otras faltas muy graves (Baleares, Castilla La Mancha, Galicia, Extremadura, País Vasco, Asturias, Andalucía, Comunidad Valenciana y La Rioja). Sin embargo, otras comunidades mantienen en vigor leyes anteriores al Estatuto, dictadas conforme a la Ley 30/1984, que siguen siendo aplicables en virtud del apartado 2 de la disposición final cuarta del TREBEP, siempre que no contradigan su contenido.

La Ley 30/84, de 2 de agosto, dispuso como falta muy grave: “Haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en un período de un año” (art. 31.n) y las comunidades autónomas de Cataluña, Murcia, Madrid, Canarias, Cantabria y Castilla y León en sus leyes de función pública legislaron de acuerdo con ello recogiendo esta misma falta como muy grave.

La Comunidad Autónoma de Cantabria, además, calificó como falta grave el “Haber sido sancionado por la comisión de tres faltas leves en el periodo de un año” (Ley 4/1993, art. 75.q)

Ante ello, surge la cuestión de si resulta constitucional aplicar estos preceptos en un expediente disciplinario, o si vulneran el principio *non bis in idem*, al sancionar de nuevo conductas previamente castigadas.

El Tribunal Constitucional (STC 188/2005, de 7 de julio de 2005 –F.J. 4, 5 y 6-) abordó esta cuestión al resolver una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid con respecto al artículo 27.3.j de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyo contenido era prácticamente idéntico: calificaba como falta muy grave haber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas graves en un año.

El fallo declaró la inconstitucionalidad y nulidad de dicho artículo, por vulnerar el principio *non bis in idem*, al implicar una doble sanción por unos mismos hechos,

dado que todas las sanciones compartían el mismo fundamento, produciéndose la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.

La sentencia argumentó que existía identidad de hechos, pues se tipificaban como nueva infracción en la falta muy grave los mismos hechos que ya habían sido sancionados previamente como faltas graves. Además, la relación jurídico-subjetiva era la misma: en todos los supuestos tramita el procedimiento sancionador e impone la sanción la Administración al policía en su condición de funcionario público, persiguiendo el mismo interés jurídico. Por último argumenta que todas las sanciones tienen el mismo fundamento y protegen el mismo interés jurídico: asegurar o tutelar la organización administrativa policial, el orden organizativo interno y el correcto funcionamiento del servicio público policial de forma tal que esta Administración pueda llevar a cabo de manera satisfactoria las funciones constitucional y legalmente encomendadas.

Señalada la inconstitucionalidad de este artículo, podemos concluir que la falta muy grave recogida en la Ley 30/84 y reproducida en las normas autonómicas mencionadas, así como la falta grave prevista en Cantabria por la reiteración de faltas leves, no pueden ser aplicadas ante faltas cometidas por empleados públicos por ser contrarias al principio *non bis in idem*.

7. La constitucionalidad de la reincidencia en las faltas disciplinarias. Diferencias con la reiteración

El TREBEP dispone que tanto la reincidencia como la reiteración son aspectos a tener en cuenta para determinar el alcance de cada sanción, junto al grado de intencionalidad, el descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público y el grado de participación (art. 96.3).

La Ley 40/2015, define la reincidencia como la “comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa” (art. 29.3).

No obstante, esta norma no precisa el concepto de reiteración ni su diferencia con la reincidencia. La jurisprudencia ha aclarado que la reiteración se produce cuando la nueva infracción es de naturaleza diversa, y que el plazo entre la comisión de las infracciones puede ser superior a un año. En ambos casos, es requisito que la sanción anterior sea firme en vía administrativa y que no se encuentre cancelada o esté en condiciones de serlo.

Algunas comunidades autónomas han definido de forma expresa los conceptos de reiteración y reincidencia en el ámbito disciplinario:

Reiteración:

- Navarra: Se entiende por reiteración la comisión de una falta cuando el funcionario ya ha sido sancionado disciplinariamente por otra falta de mayor gravedad, o por dos faltas de igual o menor gravedad.
- Galicia: Se considera reiteración la comisión, en el plazo de un año, de otra infracción de distinta naturaleza, siempre que así conste en resolución firme en vía administrativa.
- Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y País Vasco: La reiteración se produce cuando la persona responsable ha sido sancionada mediante resolución firme por la comisión de otra falta, con independencia de su gravedad.

Reincidencia:

- Navarra: Existe reincidencia cuando, al cometer la nueva falta, el funcionario ya ha sido sancionado disciplinariamente por otra u otras faltas de la misma índole.
- Galicia: Se entiende por reincidencia la comisión, en el plazo de un año, de más de una infracción de la misma naturaleza, siempre que haya sido declarada mediante resolución firme en vía administrativa.
- Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y País Vasco: Se considera reincidencia cuando, al cometer una falta disciplinaria, la persona responsable ya ha sido sancionada mediante resolución firme por otra falta de la misma naturaleza.

Las leyes autonómicas de función pública de las comunidades autónomas, hacen uso de la reiteración y/o reincidencia como circunstancias agravantes que permiten calificar una falta como muy grave. Así, por ejemplo:

- En Navarra, se considera muy grave la reiteración o reincidencia en faltas graves.
- En Baleares, se califica como muy grave la comisión de una nueva falta grave cuando se ha sido sancionado por la comisión de dos faltas graves dentro del año anterior.
- En Andalucía, se tipifica como muy grave la comisión de una tercera falta grave en el período de dos años, cuando en dicho período la persona infractora hubiera sido sancionada por dos faltas graves en virtud de resolución firme en vía administrativa.
- En País Vasco, se prevé que la comisión de una falta grave cuando en un período de un año hubiera sido objeto de sanción por otras dos faltas graves, sea considerada muy grave.

Asimismo, diversas normas contemplan como falta grave:

- La tercera falta injustificada de asistencia en un período de tres meses, cuando las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción por falta leve (Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, País Vasco y las que supletoriamente aplican el Real Decreto 33/1986 -Aragón, Madrid y Murcia-).
- La tercera falta injustificada de asistencia en un período de seis meses, cuando las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción por falta leve (Andalucía).
- La comisión de una tercera falta leve en un período de seis meses, cuando en dicho período la persona infractora hubiera sido sancionada por dos faltas leves en virtud de resolución firme en vía administrativa (Andalucía).
- La reiteración o reincidencia en faltas leves (Comunidad Foral de Navarra).
- La reincidencia en faltas leves (Cataluña).

Respecto a la constitucionalidad de la reincidencia el Tribunal Constitucional se ha pronunciado (STC 150/1991, de 4 de julio –F.J. 9-) en relación a su presencia en el Código Penal, considerándola plenamente constitucional. La reincidencia no implica volver a sancionar hechos anteriores, sino que estos se valoran como antecedentes que agravan la sanción por el nuevo hecho cometido. Por tanto, esta previsión no vulnera el principio *non bis in ídem* y puede aplicarse sin restricciones en los expedientes disciplinarios.

8. Conclusiones

A modo de cierre, y tras el recorrido por los fundamentos normativos y la jurisprudencia constitucional en torno al principio *non bis in idem*, la duplicidad de sanciones y la figura de la reincidencia en el régimen disciplinario de los empleados públicos, exponemos a continuación las principales ideas que se desprenden de este análisis:

- La jurisprudencia constitucional ha desarrollado el principio *non bis in idem* como un derecho fundamental consistente en la prohibición de una dualidad de sanciones cuando concurre la triple identidad de hecho, sujeto y fundamento.
- En las relaciones de supremacía especial sí es admisible que la Administración Pública sancione disciplinariamente a sus empleados condenados penalmente, si se acredita la existencia de un interés jurídico diferente al que tutela la condena penal.
- La jurisdicción penal tiene primacía sobre la potestad sancionadora de la Administración por lo que si se aprecian indicios de criminalidad debe suspenderse la tramitación del procedimiento disciplinario y comunicarlo al Ministerio Fiscal. Igualmente deberá suspenderse si tenemos conocimiento de la existencia de una causa penal por los mismos hechos, hasta que se dicte la resolución judicial y esta sea firme.
- Los hechos probados en sede judicial vinculan a la Administración por lo que esta ha de aceptarlos íntegramente e incorporarlos al expediente administrativo.
- No pueden aplicarse, por ser contrarias a la Constitución, las infracciones disciplinarias previstas en las leyes de función pública, que suponen sancionar

nuevamente conductas que ya han sido castigadas, ya que implican una doble sanción por los mismos hechos.

- Sí es plenamente constitucional tener en cuenta la reincidencia para determinar el alcance de cada sanción, ya que no implica volver a sancionar hechos anteriores sino que estos se valoran como antecedentes que agravan la sanción por el nuevo hecho cometido.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de Intereses

Ninguno.

Referencias jurisprudenciales

Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1981, de 30 de enero (*Sala Primera*). Recurso de amparo 90/1980. ECLI:ES:TC:1981:2.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4522>

Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 de octubre (*Sala Segunda*). Recurso de amparo 368/1982. ECLI:ES:TC:1983:77.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1983-28949>

Sentencia del Tribunal Constitucional 159/1985, de 27 de noviembre (*Sala Segunda*). Recurso de amparo 821/1984. ECLI:ES:TC:1985:159. BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 1985. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1985-26303>

Sentencia del Tribunal Constitucional 154/1990, de 15 de octubre (*Sala Segunda*). Recurso de amparo 972/1988. ECLI:ES:TC:1990:154.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1990-27091>

Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1991, de 4 de julio (Pleno). Cuestiones de inconstitucionalidad 1.407/1989, 2.187/1989, 187/1990, 188/1190 (acumuladas), en relación con el artículo 10.15 del Código Penal. ECLI:ES:TC:1991:150.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1991-19354>

Sentencia del Tribunal Constitucional 234/1991, de 10 de diciembre (*Sala Segunda*).

Recurso de amparo 1.473/1989. ECLI:ES:TC:1991:234.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1992-165>

Sentencia del Tribunal Constitucional 221/1997, de 4 de diciembre (*Sala Primera*).

Recurso de amparo 4.466/1996. ECLI:ES:TC:1997:221.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1998-547>

Sentencia del Tribunal Constitucional 188/2005, de 7 de julio de 2005 (Pleno).

Cuestión de inconstitucionalidad 2629/1996. Cuestión de inconstitucionalidad 2629/1996. Promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con el art. 27.3 j) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad. Vulneración del derecho a la legalidad penal (non bis in idem): falta disciplinaria muy grave por haber sido sancionado tres veces. Nulidad de precepto estatal. Voto particular.

ECLI:ES:TC:2005:188. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2005-13466>

Sentencia del TSJ de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Única), de 8 junio 1999. Recurso 1721/1998. Roj: STSJ CANT 950/1999-ECLI:ES:TSJCANT:1999:950.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/74550dbf4396b855/20040701>

Sentencia del TSJ de Navarra 92/2016 (Sede: Pamplona/Iruña, Sección: 1), de 25 de febrero. Recurso número 195/2014. Roj: STSJ NA 239/2016 - ECLI:ES:TSJNA:2016:239.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/862158c9d6cbd219/20160810>

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Oviedo 17/2008 (Sección: 5), de 16 de enero de 2008. Recurso 106/2007. Roj: SJCA 309/2008 - ECLI:ES:JCA:2008:309.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/a3913dfdfedd476/20080424>

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Valladolid 8/2023 (Sección 3), de 17 de enero. Recurso 92/2021. Roj: SJCA 585/2023 -

ECLI:ES:JCA:2023:585.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/1b6d1cc3b19dad1ba0a8778d75e36f0d/20230224>

Referencias legales

Constitución Española. *BOE* núm. 311, de 29/12/1978. Actualización de 17/02/2024.

[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. *BOE*, núm. 103, de 30 de abril de 1977. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>

Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. *BOE*, núm. 243, de 10 de octubre de 1979. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010>

Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991. *BOE*, núm. 81, de 5 de abril de 1994. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-7586>

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. *BOE* núm. 63, de 14/03/1986. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859>. Actualización de 29/07/2025.

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. *Gaceta de Madrid*, núm. 260, de 17/09/1882. Actualización de 03/01/2025. [https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/(1)/con)

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

BOE núm. 185, de 03/08/1984. Actualización de 31/10/2015

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-17387&p=20151031&tn=6>

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. *BOE* núm. 261, de 31/10/2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>. Actualización de 30/07/2025.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *BOE* núm. 236, de 02/10/2015.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>. Actualización de 6/11/2024.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *BOE* núm. 236, de 02/10/2015. Actualización de 2/08/2024.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>. Actualización de 2/08/2024.

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.

BOE núm. 15, de 17/01/1986. Actualización de 31/12/1991.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-1216>.