



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La función pública, el ejercicio de la potestad disciplinaria del estado y las sanciones inhabilitantes: un análisis de Derecho comparado

Presentado por:

Víctor Merayo Prada

Tutelado por:

Alberto Picón Arranz

Valladolid, 11 de marzo de 2025

RESUMEN

Las normas jurídicas de cualquier Estado son de obligado cumplimiento para todos los ciudadanos. Este principio de obligatoriedad de las normas jurídicas permite garantizar el interés general de la población que integra un Estado. Este interés general conforma el alma, el fundamento y el fin del Derecho Administrativo, en virtud del cual se estructuran y realizan las tareas que le son propias al Estado, a través de un conjunto de medios materiales y personales bajo el paraguas de la función pública. Al mismo tiempo, la potestad sancionadora del Estado se conforma como mecanismo esencial de prevención y de control de todas las actuaciones llevadas a cabo por los empleados públicos, encuadrándose así su regulación y su ejercicio como una de las piedras angulares del Derecho Administrativo.

El objeto del presente trabajo es la realización de un análisis de derecho comparado de la regulación jurídica del ejercicio de la potestad sancionadora en los sistemas de función pública de Alemania, España, Francia y el Reino Unido. El trabajo comienza con una conceptualización de la función pública además de una exposición introductoria de la evolución histórica y los diferentes modelos de función pública en la tradición jurídica europea, para después observar un análisis de la potestad sancionadora del Estado y terminar con una exposición del régimen jurídico de las sanciones inhabilitantes en los cuatro sistemas jurídicos elegidos.

Palabras clave: función pública, empleados públicos, potestad sancionadora, derecho administrativo sancionador, sanciones inhabilitantes, inhabilitación, suspensión.

ABREVIATURAS

CE: Constitución Española de 1978

GG: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GrundG) o Ley Fundamental para la República Federal de Alemania*

CGFP: Code Général de la Fonction Publique

Art: artículo.

BVerfG: Bundesverfassungsgericht o Tribunal Constitucional Federal de Alemania

HSMO: Her Majesty's Stationary Office

DDHC: Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

CC: Código Civil

CE: Constitución Española de 1978

CP: Código penal

EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA FUNCIÓN PÚBLICA
 - 2.1 QUÉ ES LA FUNCIÓN PÚBLICA
 - 2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MODELOS DE FUNCIÓN PÚBLICA
 - 2.2.1 Antecedentes históricos
 - 2.2.2 El régimen constitucional y los modelos clásicos de función pública
 - 2.2.2.1 *Modelo alemán*
 - 2.2.2.2 *Modelo inglés*
 - 2.2.2.3 *Modelo francés*
 - 2.2.2.4 *Modelo español*
 - 2.2.3 El empleo público en el s. XX y las tendencias actuales
3. EL *IUS PUNIENDI* DEL ESTADO, EL DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y EL DERECHO PENAL
4. EL RÉGIMEN DE LAS SANCIONES INHABILITANTES PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN ACTUAL
 - 4.1 FRANCIA
 - 4.2 ALEMANIA
 - 4.3 REINO UNIDO
 - 4.4 ESPAÑA
 - 4.5 CONCLUSIÓN
5. CONCLUSIONES
6. BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUCCIÓN

La función pública es uno de los pilares fundamentales en cualquier Estado moderno, ya que garantiza la prestación eficiente y transparente de los servicios públicos en la búsqueda del interés general. No obstante, con el objetivo de mantener la integridad y la eficacia en la prestación de las tareas que son propias del Estado, se hace necesario que este cuente con mecanismos jurídicos que aseguren la responsabilidad y el comportamiento ético de los empleados públicos. Es así como entra en juego el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, poder soberano que permite imponer sanciones a todos aquellos empleados públicos que incumplan sus deberes o bien que vulneren los principios básicos de imparcialidad, de integridad, de ejemplariedad y de honradez. Se asegura así el cumplimiento de la legalidad y la protección de los intereses generales.

El presente estudio se propone realizar un análisis de Derecho comparado sobre la función pública y el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado. A través de una revisión detallada de diferentes sistemas jurídicos, se examinarán las similitudes y diferencias en los enfoques, procedimientos y sanciones aplicados en materia disciplinaria.

Este análisis no solo permitirá comprender mejor la diversidad de modelos y prácticas en el ámbito de la función pública, sino que también contribuirá a identificar buenas prácticas y posibles áreas de mejora en la gestión disciplinaria de los funcionarios públicos. En última instancia, el objetivo es promover un debate informado y fomentar el desarrollo de políticas públicas que fortalezcan la integridad y la eficacia de la función pública en los distintos contextos nacionales.

El estudio se organiza en torno a tres partes bien diferenciadas. En primer lugar, se aborda el concepto y la naturaleza de la función pública, acompañado de un breve recorrido histórico por los diferentes modelos de función pública, haciendo especial hincapié en la importancia del proceso codificador en el siglo XIX y del Estado social en el siglo XX, así como de las nuevas tendencias en la actualidad. Además, la elección de los Estados objeto de estudio no es aleatoria sino que busca la lógica de representar las tres tradiciones jurídicas más importantes en el ámbito europeo: la tradición germánica en Alemania, la tradición romana en Francia y la tradición del 'common law' en el Reino

Unido. Corresponde aquí apuntar que el modelo español deriva del modelo francés, lo que debe tenerse en mente a la hora de abordar este estudio.

La segunda parte centra la atención en el estudio del *ius puniendi* del Estado, investigando particularmente la relación de este con el derecho administrativo disciplinario y con el derecho penal. En esta segunda parte se analizarán también los diferentes enfoques doctrinales sobre la posibilidad de atribuir potestades sancionadoras a la Administración, ahondando en la eterna discusión que este hecho ha planteado históricamente para el dogma de la división de poderes.

El estudio concluye con una tercera parte dedicada al estudio específico de las sanciones inhabilitantes para el ejercicio de la función pública, su evolución histórica y su regulación actual en los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados ya mencionados. Con esto, buscamos ver las soluciones actuales que cada Estado ha decidido implementar para garantizar el control de sus empleados públicos y con ello el interés general.

Con todo, los objetivos que se persiguen son: conocer los diferentes modelos históricos de función pública en Alemania, España, Francia y el Reino Unido, investigar la importancia del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración y profundizar en el régimen jurídico actual de las sanciones inhabilitantes para el ejercicio de la función pública, todo ello a modo de estudio de derecho comparado.

Realizar el diagnóstico del tratamiento jurídico conferido a los servidores públicos alrededor del mundo es un importante paso para garantizar la evolución de la actividad administrativa del Estado, especialmente cuando se reconoce que el elemento humano es el más valioso dentro de cualquier corporación, incluso las estatales. Además, conviene subrayar que las dificultades de un estudio comparado en esta materia no eliminan su relevancia sino que la potencian, al fin y al cabo, estas son creaciones humanas, reflejos simbólicos de la cultura y el pensamiento de las sociedades en un tiempo y lugar determinado.

2. LA FUNCIÓN PÚBLICA

2.1 QUÉ ES LA FUNCIÓN PÚBLICA

Con carácter general la función pública se entiende como el conjunto de actividades y responsabilidades que desempeña el conjunto de los empleados públicos en el sector gubernamental de un Estado en beneficio de la colectividad, así como la estructura y el sistema que regula el empleo y la gestión de estos empleados. Ahora bien, la función pública es un concepto complejo cuyo entendimiento va a depender tanto de las características del modelo estatal como del momento histórico-doctrinal que uno se proponga analizar.

La configuración y contenido del régimen jurídico de la función pública en cada sistema depende en realidad de la historia de cada país, pues es esa historia la responsable de que existan diversas soluciones para un mismo problema, la administración del estado; y es también esa historia la que explica las características, virtudes y defectos de cada uno de ellos. De ahí que para poder comprender la regulación jurídica de la función pública y las diferencias que existen entre los distintos modelos sea necesario también entender su formación, pues, aunque en ocasiones a la mentalidad del jurista le cueste asimilarlo, 'la historia — económica, social, política, cultural— no se detiene ante la dogmática del derecho, sino que es la teoría jurídica la que no puede dejar de adaptarse al paso de la historia'.¹ A nadie se le ocurre pensar que el mismo modelo de función pública serviría para dar solución a la Francia Napoleónica, la Alemania nazi y la Gran Bretaña moderna.

Con todo, es importante poner de relevancia que dos elementos van a ser comunes a todas las definiciones y modelos de función pública. En primer lugar, que el factor básico y fundamental de la función pública es el factor humano: el empleado público. En segundo lugar, que el objetivo fundamental de la función pública y del empleado público es el servicio al interés general a través de la

¹ SANCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Editorial TECNOS (Grupo Anaya), 2020.

promoción de bienestar tanto al propio estado como a la sociedad a la que sirven en último término.

Sobre el primer elemento, dice Sanchez Morón que el vasto complejo organizativo que hoy componen las instituciones públicas y, en concreto, las administraciones públicas, 'es animado por un conjunto muy numeroso de personas físicas que en ellas trabajan'.² Este heterogéneo grupo de personas es lo que constituye el factor humano de la organización pública, dentro del cual se distinguen varios grupos cuyas características van a variar en función del estado en que nos encontremos y que van a ser el elemento básico y esencial de la función pública.

Un primer grupo se conforma por aquellas personas que han sido elegidas directa o indirectamente por la ciudadanía o que han sido designadas por órganos con representatividad democrática, ya sea para dirigir la política del país o para el ejercicio de otras funciones públicas relevantes. En España, en función de si nos encontramos en el ámbito estatal, autonómico o local, podremos hablar de diputados y senadores, de los miembros de los parlamentos autonómicos y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de los alcaldes y concejales, diputados provinciales y miembros de otras corporaciones locales, o bien, de los miembros de otros órganos previstos en la CE, en los Estatutos Autonómicos o en las leyes (así, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, etc). Los dos elementos que caracterizan a estos empleados públicos son su temporalidad y la particularidad de su estatuto. Así, por una parte desempeñan sus funciones con carácter temporal, ya que su continuidad va a depender bien de su eventual reelección, bien del mantenimiento de la confianza por parte de quien los nombró, o bien, en algunos casos, de un plazo máximo legal de mandato; mientras que por otra parte, por su importancia y relevancia jurídica en el funcionamiento del estado, van a gozar de estatutos particulares para regular su relación con este. En la gran mayoría de países este grupo lo conforman actualmente varias decenas de miles de personas, número que aunque parezca elevado y seguramente excesivo para muchos, representa una minoría en el conjunto de quienes trabajan en la instituciones públicas.

² SANCHEZ MORÓN, M. *Op. cit.*

Otro grupo minoritario de personas conforman y ejercen funciones en órganos administrativos fundamentalmente colegiados y meramente consultivos, bien a título de expertos, o en representación de intereses sociales, económicos, profesionales, sindicales, etc. Por lo general el funcionamiento de estos órganos no es permanente y sus miembros carecen de retribución fija. Además, el nombramiento y continuidad de estas personas va a depender también, bien de la confianza que en ellas hubieran depositado las organizaciones llamadas a cubrir esas funciones de participación (por ej, patronales, sindicales, colegios profesionales...), bien de las decisiones de las autoridades competentes, bien de una reelección (como es el caso de los padres de alumnos elegidos para formar parte del Consejo de un centro escolar).

Ahora bien, en todos los países de nuestro entorno, la gran mayoría de las personas que trabajan al servicio de las instituciones o administraciones públicas 'lo hace en ejercicio de su profesión u oficio, es decir, como trabajadores por cuenta ajena y con su correspondiente retribución', conformando lo que se denomina el *empleo público*.³ Dentro de los empleados públicos en sentido estricto se distinguen dos grandes grupos que tradicionalmente han caracterizado los dos grandes modelos de la función pública en el mundo. Así, se distinguen los que están vinculados a la Administración a través de un contrato de trabajo de los que ingresan en la Administración a través de nombramiento por la autoridad competente.

Las personas del primer grupo guardan con la Administración una relación muy similar a la que podrían tener con cualquier empresa privada, ya que sus relaciones laborales y profesionales se rigen por el derecho del trabajo (con independencia de las peculiaridades de las que gozan y que se recogen hoy en día en la legislación general del empleo público) y se plasman en un contrato, es decir, es una relación de carácter contractual. Las personas que conforman el segundo grupo reciben el nombre de *funcionarios* y su relación con la Administración se somete a un régimen especial de derecho administrativo en que las condiciones de empleo se establecen en leyes y reglamentos que los poderes públicos pueden modificar

³ SANCHEZ MORÓN, M. *Op. cit.*

unilateralmente, es decir, una relación de carácter estatutario. De ahí que se diga que la relación funcional queda enmarcada desde su nombramiento y hasta la extinción del vínculo administrativo en el marco de un estatuto en que se establecen en cada momento sus derechos, deberes y responsabilidades.

Sobre el segundo elemento, dice Acosta Gallo, que 'el concepto de interés general opera como cláusula que justifica no solo la actividad de las Administraciones Públicas, sino la existencia misma del propio Estado'.⁴ En este contexto, el interés general puede entenderse como el compromiso de todos los servidores públicos de actuar en beneficio de la sociedad en su conjunto y de tomar decisiones que promuevan el bienestar general, y es uno de los principios fundamentales en la configuración de la función pública de los estados democráticos, pues es precisamente este interés general el que legitima la acción de un Estado a la hora de limitar las esferas de libertad de sus ciudadanos.⁵ En muchos países el interés general se consagra en la Constitución o en los textos legales que regulan la función pública. Así, en Alemania, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* o GG) establece en su artículo 20 que todo poder estatal emana del pueblo ('Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus').⁶ En Francia, el interés general se establece como objetivo del servicio público en numerosos textos legales y reglamentarios. El Título II del CGFP (*Code Général de la Fonction Publique*) dispone que los funcionarios públicos ('*les agents publics*') tienen un deber de fidelidad al interés general y deben cumplir con las misiones que les son confiadas en el mejor interés del servicio público, así como que estos deben actuar de manera imparcial y objetiva, tomando en cuenta el interés general y respetando los principios de igualdad y neutralidad.⁷

En otros países como el Reino Unido, el principio del interés general se basa en la tradición constitucional y en las normas establecidas a lo largo del tiempo, y

⁴ ACOSTA GALLO, P., 'El interés general como principio inspirador de las políticas públicas', en *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 41, 2016.

⁵ ACOSTA GALLO, P., *Op. cit.*

⁶ Ley Fundamental para la República Federal de Alemania o *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [GG], Art. 20.2, 23 de mayo de 1949 (Alemania).

⁷ Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du CGFP (República Francesa)

aunque no existe una ley específica que lo mencione, la propia doctrina británica reconoce que el concepto se encuentra arraigado en los valores democráticos y en la idea de responsabilidad pública. En 'Principles of Administrative Law: Legal Regulation of Governance', Peter Cane y Leighton McDonald exploran el valor del interés público en el sistema jurídico británico, afirmando que 'la posición del interés público en la regulación es central a los valores democráticos del Estado';⁸ Nicholas Henry dice que 'el cuerpo de funcionarios provee al estado de una forma de gobierno eficiente, efectiva y responsable en una era de corrupción política';⁹ mientras que Feintuck reconoce el interés público como el 'concepto fundamental que guía las acciones de los funcionarios e instituciones públicas'.¹⁰ La base legal para la gestión del *Civil Service* en Inglaterra se establece en el *Constitutional Reform and Governance Act* de 2010, que aunque no haga referencia expresa al interés general como objetivo de la función pública, esto sí se desprende del espíritu de su contenido, ya que establece para los funcionarios un código de conducta basado en la objetividad, la integridad, la imparcialidad y la eficiencia.¹¹

Por último, en España, la búsqueda del interés general se manifiesta de forma profusa en el ordenamiento jurídico bajo diversas formas, ya sea la utilidad pública y el interés social en el régimen jurídico de la expropiación forzosa o el interés económico general como concepto que obliga a la prestación de determinados servicios públicos. La realidad es que el uso del término está ampliamente extendido también en materia de fundaciones, puertos, economía, calificaciones de obra pública, ayudas económicas, etc. La CE llega a mencionar el 'interés general' hasta en 11 artículos diferentes (arts 30.3, 34.1, 44.2, 47, 128.1, 128.2, 149.1.20^a, 149.1.24^a, 150.3, 155.1 y 103.1), siendo el 30.3 y el 103.1 los más claros en cuanto al interés general como objetivo de la función pública: el art 30.3 dispone que 'podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general' y el 103.1 que 'la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales'. Todo esto lleva a concluir, en palabras de Parejo Alfonso, que 'el interés

⁸ CANE, P. y MCDONALD, L., *Principles of Administrative Law: Legal Regulation of Governance*, Oxford University Press, 2008.

⁹ HENRY, N., *Public Administration and Public Affairs*, Routledge, 2017.

¹⁰ FEINTUCK, M., *'The Public Interest' in Regulation*, Oxford University Press, 2004.

¹¹ Constitutional Reform and Governance Act (CRAG), 8 April 2010 (Reino Unido)

general es el fin institucional mismo de la Administración, del conjunto de Administraciones públicas, en cuanto poder público'.¹²

En conclusión, el interés general como objetivo de la función pública y de los funcionarios es un principio esencial en la democracia. A través de leyes y regulaciones se establece el deber de los funcionarios de actuar en beneficio de la sociedad y promover el bienestar general. Su cumplimiento requiere integridad, imparcialidad y competencia profesional, y asegura la confianza de la ciudadanía en el servicio público. Además, el empleado público debe velar por que el interés general sea reflejado en la toma de decisiones sobre políticas públicas, en la administración de recursos estatales y en la prestación de servicios esenciales, haciendo que el factor humano sea el eje de la función pública de cualquier estado.

2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MODELOS DE FUNCIÓN PÚBLICA

El estudio comparado de la función pública presenta importantes dificultades metodológicas. Dice Redondo Lebrero que esto se debe a que 'las definiciones de servicio público, estatus jurídico, empleado público o funcionario incorporan acepciones diversas en muchos países' y que estas definiciones 'no han sido sistematizadas'.¹³ Es precisamente esta falta de sistematización en la tradición jurídica lo que hace imprescindible un análisis individual del concepto en los diferentes modelos de función pública relevantes en este estudio. Así, el modelo alemán, el modelo británico y el modelo francés, del cual deriva el modelo español.

2.2.1 Precedentes históricos

Decía Max Weber que burocracias han existido en lugares y tiempos remotos, prácticamente allí donde haya habido una organización política medianamente

¹² PAREJO ALFONSO, L., 'Capítulo X: El interés general o público. Las potestades generales o formales para su realización', en el Manual de Derecho Administrativo de los profesores Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco y Ortega Alvarez, Volumen I, Ariel Derecho, 1998.

¹³ REDONDO LEBRERO, J. C., 'La función pública en el ámbito internacional. Últimas reformas y tendencias.', en *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2015.

extensa y compleja.¹⁴ No obstante, para el fin que nos ocupa bastará hacer referencia al mundo que constituye nuestro entorno inmediato. En palabras de Sanchez Morón, el surgimiento y el desarrollo de la burocracia profesional se vincula inevitablemente 'al nacimiento y consolidación del Estado moderno'.¹⁵ Anteriormente, en Europa, las funciones públicas eran patrimonio de la nobleza y de la iglesia, los cargos surgían de las relaciones personales de vasallaje y se transmitían por herencia. Es a medida que los gobernantes afirman su autoridad sobre los señores feudales cuando comienza a surgir una organización conformada por expertos juristas de cuya mano y conocimientos depende el funcionamiento regular del Estado. La relación entre la Corona y estos funcionarios no se halla en un principio ordenada por normas jurídicas, y su nombramiento, funciones y cese dependen de la libre voluntad real. No será hasta el siglo XVIII cuando la idea de la burocracia profesional termina por arraigarse en la Europa de las monarquías ilustradas, lo que coincidirá con el momento en que el Estado se configura como un ente impulsor de riqueza y bienestar para los súbditos. Esta profesionalización hizo necesaria una reforma integral de la Administración, reforma que comienza con la sustitución de los antiguos consejos reales en favor de departamentos y secretarías con funciones diferenciadas, lo que a su vez llevo a una mayor diversificación de los oficios públicos, dotando a las funciones públicas de mayor agilidad y capacitación técnica. Ahora bien, seguramente el cambio más importante se dio en lo relativo a la regulación de la situación jurídica de los servidores públicos (categorías, retribución y ascensos, derecho al puesto y causas de remoción, etc), la cual 'anticipa en muchos aspectos el régimen jurídico de la función pública que se establecerá en el periodo constitucional'.¹⁶

2.2.2 El régimen constitucional y los modelos clásicos de función pública

Desde finales del siglo XVIII, la instauración de los regímenes constitucionales altera los fundamentos jurídicos de la función pública. La idea de que el empleado público es servidor personal del monarca se abandona en favor de la idea que proclama que el empleado público es servidor del Estado, que es un ente

¹⁴ WEBER, M., *Economía y Sociedad* ("*Wirtschaft und Gesellschaft*" en alemán), 1922.

¹⁵ SANCHEZ MORÓN, M., *Op. Cit.*

¹⁶ SANCHEZ MORÓN, M., *Op. Cit.*

impersonal y gobernado por las leyes. Junto a esto, la proclamación del principio de igualdad ante la ley permite, al menos desde un punto de vista teórico, que cualquiera pueda acceder a un cargo público, lo que abre la puerta a que todos aquellos que deseen entran a servir a la Administración puedan hacerlo en atención a su capacidad y sus méritos, las bases objetivas que siguen proclamando hoy en día las constituciones democráticas.¹⁷

No obstante, es razonable pensar que la concreción de estos principios de la función pública no se produjo de inmediato ni de igual manera en todas partes, sino que estamos ante un proceso largo, desigual e íntimamente vinculado tanto a la evolución social como a las concepciones políticas y culturales dominantes en cada momento en cada país. Surgen así en la Europa del siglo XIX distintos modelos de función pública que podrían calificarse como 'clásicos', los cuales perdurarán, aunque con cambios notables, hasta nuestros días: el modelo prusiano, el más rígido y exigente, en que funcionario y estado se vinculan por un pacto de lealtad y devoción; el modelo francés, de clara inspiración militar; y el modelo británico, de marcado carácter aristocrático.¹⁸

2.2.2.1 Alemania: la función pública como elemento de cohesión

El modelo de función pública alemán tiene su origen en una ordenanza de 1713 por la que Guillermo I de Prusia transformó 'lo que venía siendo un conjunto heterogéneo de funcionarios corruptos en una burocracia modélica a la que inculcó un acendrado sentido del deber y una sumisión hacia el monarca similar a la del ejército'.¹⁹ La burocracia se convierte así en la espina dorsal del Reino de Prusia, un Estado calificado por los estudiosos como *Beamtenstaat* (Estado funcional), en que el funcionario es un *Staatsdiener* (servidor del Estado), tal como lo define el *Allgemeines Landsrecht* de 1794, la ley en que se regulaban sus derechos y deberes. La relación entre el funcionario y el Estado se basaba aquí en una íntima unión de por vida, fundada en una lealtad y fidelidad 'difíciles de expresar en textos

¹⁷ FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonización*, Editorial Civitas, 2013.

¹⁸ PARADA, R. & FUENTETAJA, J., *Derecho de la Función Pública*, Edición 1ª, Thomson Reuters, 2017.

¹⁹ SANCHEZ MORÓN, M. *Op. cit.*

jurídicos', descrita por Laband como 'una relación de servicio dependiente del Derecho público, que cubre toda la vida del funcionario, incluso más allá de la jubilación, la cual se entiende como una situación administrativa más'.²⁰ Así, en virtud de este juramento de lealtad, el funcionario acepta sensibles restricciones de sus garantías jurídicas tanto en su condición de trabajador como en su condición de ciudadano, especialmente en lo que se refiere al procedimiento disciplinario.

Desde su implantación en Prusia, el modelo de función pública alemán ha estado fuertemente marcado por la inestabilidad de la historia del país, precisamente una inestabilidad que ha hecho de la función pública alemana un elemento de cohesión y continuidad del Estado. Desde la tardía unificación de los estados germánicos en 1871, diversas formas políticas han precedido la configuración actual del país. Entre 1871 y 1918 se proclamó en los territorios alemanes el *II Reich*, un imperio dominado por las élites prusianas y presidido por Otto von Bismarck.²¹ Tras la Primera Guerra Mundial, al Imperio le siguió la República de Weimar (entre 1919 y 1933), un periodo que, aunque democrático, se caracterizó por la gran inestabilidad política y social, en que se produjeron fuertes crisis económicas, intentos revolucionarios por parte de la izquierda y golpes de Estado militares y derechistas.²² ²³ En este contexto, el partido de Adolf Hitler obtuvo la mayoría en las elecciones de 1933, lo que permitió aprobar el 23 de marzo la *Ermächtigungsgesetz* o *Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich* (Ley para el remedio de las necesidades del Pueblo y del Reich), ley que cedía *de facto* todo el poder legislativo a Hitler, proclamándose así el *III Reich*.²⁴ El Tercer Reich alemán fue la dictadura totalitaria de Hitler y se caracterizó por sus políticas dictatoriales hasta su desaparición en 1945 con la derrota alemana en la Segunda Guerra Mundial. Al Imperio le siguió una ocupación militar (entre 1945 a 1949) de

²⁰ NIETO GARCÍA, A., *El mito de la Administración prusiana*, 1962.

²¹ D'AQUINO, M. y CONTINO, R., *Cambios y continuidades: una mirada a los múltiples procesos históricos contemporáneos*, Ediciones del Signo, 2000.

²² KLEIN, C., *De los espartaquistas al nazismo: la República de Weimar*, Sarpe, 1985.

²³ KÜHNEL, R., *La república de Weimar: establecimiento, estructuras y destrucción de una democracia*, Valencia: Alfons el Magnànim, 1991.

²⁴ WEHLER, H. U., *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Band 4: Vom Beginn des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914–1949*, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2009.

mano de los cuatro países aliados que habían ganado la contienda (Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la Unión Soviética), pero la degradación de las relaciones entre los aliados que desencadenaría la Guerra Fría configuraría un nuevo escenario en Alemania con la división del territorio en dos Estados: una República Federal bajo la influencia de los poderes occidentales y una República comunista bajo la influencia de la Unión Soviética.²⁵ Finalmente, los cambios políticos y sociales entre 1989 y 1990 (las reformas de Gorbachov, la transición democrática en otros países de Europa del Este, el éxodo migratorio, etc.) concluyeron en la adhesión de la antigua República Democrática Alemana (RDA) bajo la jurisdicción de la República Federal de Alemania (RFA), dando como resultado una única Alemania.²⁶

Con todo lo anterior, es razonable concluir que la función pública alemana ha pasado a lo largo de su historia por varias fases, 'desde el militarismo del Estado prusiano, el liberalismo de la República de Weimar y la conversión de los funcionarios a hombres de partido del nazismo'.²⁷ No obstante, como se ha indicado anteriormente, es precisamente la inestabilidad política de la historia de Alemania la que ha marcado su modelo de función pública, ya que desde sus inicios, la función pública se concibió como un factor de equilibrio del poder político, siendo la continuidad de la Administración el factor que debía servir como contrapeso al continuo cambio de la política, el único elemento que dotaba de estabilidad al funcionamiento regular del Estado. De ahí que, dice Parrado Diez, 'la configuración constitucional de la función pública se haya caracterizado por la independencia y la autonomía frente al resto de los elementos del sistema'.²⁸

²⁵ BERGHAIN, V., *Modern Germany: Society, Economy and Politics in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, 1982.

²⁶ WEIDENFELD, W. & KORTE, K. R., *Handbuch zur deutschen Einheit, 1949-1989-1999*, Campus-Verlag, 1999

²⁷ LINS DE LESSA CARVALHO, F., *La función pública en el mundo: rasgos jurídicos, tendencias y retos de siete modelos comparados*, págs 49-52, Arts Iuris Salmanticensis, 2019.

²⁸ PARRADO DIEZ, S., *Sistemas administrativos comparados*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya), 2002.

En la actualidad, en consonancia con la tradición histórica, la Ley Fundamental sigue hablando de los funcionarios como ‘ligados a los Entes públicos por una especial relación de servicio y fidelidad’, y basta centrar la atención en tres de los pilares constitucionales para entender el modelo alemán de función pública: a) la implantación del Estado de derecho (*Rechtstaat*); b) la garantía del bienestar social (*Sozialstaat*); y c) la constitución del Estado como una república con estructura federal.²⁹ En primer lugar, el Estado de derecho se basa en la primacía de la ley, en la defensa de la ciudadanía frente a posibles abusos de poder y en el sometimiento de la actuación de la Administración a control judicial. El establecimiento del Estado de derecho ha conseguido la protección de los funcionarios de las injerencias del poder político y su configuración como poder autónomo, pero además, precisamente la peculiaridad de la naturaleza jurídica de la relación entre los funcionarios alemanes y el Estado es que no se trata de una simple relación jurídico-pública sino de una especial relación de fidelidad mutua, esto es, mientras que los funcionarios están obligados a garantizar el orden liberal y democrático, al Estado le incumbe una obligación de asistencia y protección perfilada por el *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG).³⁰ Esta relación de fidelidad es lo que va a caracterizar el régimen disciplinario de los funcionarios públicos. Además, hay que destacar que la GG reconoce a la Administración no solo las prerrogativas propias de la *Eingriffsverwaltung* (Administración como autoridad), sino también las obligaciones propias de una *Lenkungsverwaltung* (Administración como ente director de la vida social, económica y cultural) y de una *Leistungsverwaltung* (Administración como prestador de servicios), lo que implica que junto a la actividad constrictiva o de policía, deberán desarrollarse los instrumentos adecuados para el desarrollo de las funciones de prestación de servicios y dirección/gestión de la vida social, económica y cultural.³¹ En segundo lugar, la configuración del Estado como Estado social conlleva la expansión funcional y territorial de las Administraciones Públicas, puesto que, en cumplimiento del

²⁹ GLAEßNER, G. J., ‘Government and Political Order’ en SMITH, G., PATERSON, W.E., PADGETT, S., *Developments in German Politics*, Macmillan, 1996

³⁰ GOETZ, K. H. ‘The Development and Current Features of the German Civil Service System’ en BEKKE, H. A. G. M. y VAN DER MEER, F. M., *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2000.

³¹ POLI, M. D., *La administración pública en Alemania: principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis*, ReDCE, 2013.

principio de igualdad, el desarrollo económico y social debe ser llevado a todos los rincones de Alemania.³² Por último, la fórmula del Estado federal va a tener como consecuencia la existencia no de una función pública única, sino de varias, las cuales se corresponden con los distintos niveles de descentralización del Estado: la federación (Bund), los estados federales (Länder) y las comunas o municipios (Gemeinde).³³

Junto a los principios constitucionales expuestos (Estado de derecho, Estado social y Estado federal), los aspectos dominantes del modelo de función pública en Alemania son: el modelo racional legal en la formación profesional, el sistema cerrado de carrera, la promoción de acuerdo a criterios objetivos, la jerarquía entre los distintos cargos de responsabilidad y entre la administración general y las jurisdicciones especiales, la clara distinción entre medios públicos y privados de producción, la ejecución impersonal de las tareas públicas y el servicio en aras del interés general.

2.2.2.2 Francia: la Administración portadora de la unidad nacional

En el Antiguo Régimen concurrían en Francia dos tipos de servidores públicos. Por un lado estaban *les officiers* (o *titulaires d'offices*), un amplio grupo de funcionarios que, por otorgamiento del soberano, ocupaban cargos públicos de alto nivel y de carácter muy diverso dentro de la burocracia estatal (ejército, finanzas, justicia, etc.). Estos *officiers* solían ser miembros de la nobleza o del alto clero y gozaban de importantes privilegios, entre los que se encontraba un verdadero derecho de propiedad sobre el cargo que ostentaban, pues este podía transmitirse por herencia u otorgarse a través de lazos familiares o sociales. La consecuencia de este sistema de oficios y que Charles Loyseau definió como '*une dignité avec fonction publique*'³⁴, propició desafortunadamente la aparición de una élite

³² DERLIEN, H. U. 'Public Administration in Germany: Political and Societal Relations' en PIERRE, J., *Bureaucracy in the Modern State: Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.

³³ WAGENER, F., y BLÜMEL, W., 'Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien' en KÖNIG, K., y SIEDENTOPF, H., *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Nomos 1997.

³⁴ LOYSEAU, C., *Cinq Livres du droit des offices*, in *Les œuvres de Maître Charles Loyseau, avocat en Parlement*, Livre premier, chapitre 1, p. 7

burocrática así como de dinastías administrativas en detrimento de una clase técnica capaz de gestionar las exigencias del Estado. En segundo lugar estaban *les commissaires*, funcionarios que no pertenecían a la nobleza, ostentaban cargos de menor rango y lo hacían en virtud de un nombramiento real que, a diferencia de lo que ocurría con los *offices*, les podía ser revocado en cualquier momento a *volonté* del monarca.

En 1789 estalla la Revolución Francesa, la cual tuvo una repercusión política, social y cultural importantísima en todos los ámbitos del Estado, y especialmente en la función pública, puesto que la idea de los revolucionarios era romper radicalmente con el sistema anterior, inspirándose en los principios revolucionarios de igualdad, libertad y fraternidad. Con esto en mente y con ocasión de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se proclama en Francia que todos los ciudadanos *sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* (article 6 DDHC). Así, se abole el feudal sistema de oficios, y tras un fugaz *amateurisme* en que se intentó crear un modelo basado en la elección de todos los empleados públicos por la ciudadanía, se dio paso al que es hoy considerado el modelo clásico de la función pública francesa.

Sobre este modelo clásico dice Sanchez Morón que, en respuesta al sistema del Antiguo Régimen, así como a las convulsiones del periodo revolucionario, surge la idea de construir instituciones estables y duraderas que estuvieran situadas al margen de las luchas políticas.³⁵ Esta idea se irá materializando a lo largo del Imperio de Napoleón I tanto con la consolidación de una administración centralizada y jerarquizada como con la creación de un ejercito de funcionarios con vocación de permanencia y sometidos a estatutos específicos, de manera similar a lo que ocurría en la carrera militar. Además, lo que caracteriza al funcionario francés de la época era su fuerte identificación con el Estado, pues la Revolución Francesa había conseguido que el ciudadano francés dejara de considerarse súbdito del Estado para pasar a considerarse defensor del interés general de todos los que en él residen. Esta idea del interés general no fue ajena a los funcionarios de la nueva Administración del Estado, de manera que ésta se organizó en torno a

³⁵ SANCHEZ MORÓN, M., *Op. Cit.*, págs. 26-28.

varios puntos básicos: en primer lugar, que los aspirantes a funcionarios deberán reunir el mérito y capacidad necesarios para desempeñar eficazmente las funciones de las que van a ser responsables; en segundo lugar, que los funcionarios deberán ejercer sus funciones con carácter permanente, puesto que la Administración representa la continuidad del Estado frente a la fugacidad de la política; por último, que los empleados públicos deberán gozar de un estatuto particular que garantice su independencia, su autoridad y el prestigio del Estado al que encarnan.

Respecto de las dos primeras ideas hay que decir que, en este momento, nace en Francia el conocido como sistema cerrado o sistema de carrera, un modelo de función pública que se caracteriza en que el Estado ofrece al funcionario una profesión honrosa, retribución adecuada, la garantía de inamovilidad, la formación que precise y unas expectativas de carrera por antigüedad y mérito, exigiendo a cambio su lealtad, dedicación y disciplina.³⁶ Respecto de la tercera idea, decir que ya durante el periodo napoleónico se crearon normas propias para los funcionarios públicos, distintas de las creadas para los trabajadores de la iniciativa privada. Estas normas fueron elaboradas por el Consejo de Estado, órgano jurisdiccional del Poder Ejecutivo, el cual a través de su jurisprudencia ha ido precisando los términos de la función pública a través de la afirmación de una serie de principios fundamentales:³⁷ la relación funcional como relación de carácter estatutario en vez de como relación de carácter contractual, siendo en consecuencia susceptible de modificación unilateral por la Administración; el ingreso a la función pública atendiendo a los méritos y capacidades de los aspirantes; la permanencia y continuidad en el empleo, las cuales dotan de estabilidad al sistema en contraposición a lo que sucede con los cargos políticos; la separación del empleo público únicamente por causa justificada y a través de expedientes disciplinarios que cumplan con todas las garantías jurídicas; el énfasis en la formación de los funcionarios, lo que ha posicionado a los funcionarios franceses como los más calificados de Europa; y la neutralidad e imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, entre otros. Otro aspecto que debe apuntarse es que, a

³⁶ MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., 'Francia' en *Modelos de Función Pública comparada*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

³⁷ LINS DE LESSA CARVALHO, F., *Op. Cit.*, págs 44-46.

pesar de la reticencia de incorporar personal externo (no funcionario) a la Administración, su incorporación ha terminado por imponerse en la actualidad. Ahora bien, esta contratación no se somete al Derecho del trabajo sino al Derecho administrativo, aplicándose a dichos contratos reglas muy parecidas a las del régimen de función pública, aunque sin derecho alguno a la permanencia indefinida.³⁸

En la actualidad, la *Administration publique française* goza de una considerable legitimidad entre sus ciudadanos como consecuencia de su papel en la construcción del Estado así como su peso y activa participación en las reformas sociales y económicas. Además, algo que describe perfectamente a la Administración francesa es el hecho de que es considerada por el ciudadano francés como portadora de la identidad nacional, lo que es consecuencia de la tradición revolucionaria de los siglos XVIII y XIX. Para finalizar, decir que uno de las características más importantes del modelo de función pública francés es la influencia que éste ha tenido en los ordenamientos jurídicos de otros Estados, haciendo que elementos tan importantes como el ingreso al empleo público en condiciones de igualdad y basado en el mérito o la estabilidad en el empleo, hayan viajado y se hayan establecido en Estados de los cinco continentes. Esto no solo aplica a aquellos países de su directa influencia (las antiguas colonias), sino que ha impactado, y de manera muy importante, a muchos países europeos: Alemania, Italia, Bélgica o España se han nutrido de la experiencia francesa y han contribuido al desarrollo del sistema.

2.2.2.3 Reino Unido: las peculiaridades del 'civil service' inglés

A mediados del siglo XIX la Administración inglesa seguía estando dirigida por una aristocracia en decadencia y nutrida por el arcaico sistema de *patronage*. Esto hacía que la Administración se conformara por una clase de empleados públicos incapaz e ineficiente que además contrastaba radicalmente con la burocracia francesa y prusiana de la época. La crítica generalizada de esta situación junto con los movimientos reformistas iniciados al aliento del utilitarismo de J. Bentham propiciaron una amplia reforma y modernización del sistema. El fundamento teórico

³⁸ PARADA, R. & FUENTETAJA, J., *Op. Cit.*, págs. 54-58.

de esta reforma se encuentra en el Informe *Northcote-Trevelyan* de 1853, un documento considerado por los expertos como el responsable de haber sentado las bases tradicionales y establecido los principios básicos del *Civil Service* inglés: la integridad, la objetividad, la lealtad y el mérito.³⁹ Con base en estos principios el informe centra la atención en la necesidad de abandonar el sistema de *patronage* en favor de un sistema de mérito, postulando el sistema de apertura al público y el 'llamamiento a todos' como la manera más idónea de selección de los empleados de la Corona. El informe recomendaba así la adopción de pruebas selectivas libres, al estilo de lo que ya se venía haciendo en otros estados europeos. Ahora bien, dos son los elementos que diferencian al modelo clásico inglés de los modelos clásicos continentales: a) en primer lugar, el hecho de que la dirección y vigilancia del proceso selectivo se encargaba a la *Civil Service Commission*, un único órgano centralizado e independiente que garantizaba las tan necesitadas imparcialidad y objetividad; b) en segundo lugar, que las pruebas selectivas no eran especializadas sino de carácter general, puesto que lo que se valoraba por encima de todo era la personalidad del candidato.⁴⁰

Este último punto merece especial mención por ser uno de los factores esenciales para entender el modelo clásico de función pública en el Reino Unido así como su evolución hasta el modelo existente hoy en día, un modelo en que la tradición y las costumbres son en ocasiones más importantes que la técnica y el mérito. En el Reino Unido los servidores públicos son vistos como guardianes de la imparcialidad, la objetividad y la integridad, esperándose de ellos altos estándares de profesionalismo, ética y responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Estos valores que representan el ideal tradicional de comportamiento se basan en la idea del *gentleman* inglés, una tradición ideológica con una fuerte influencia en la cultura política y administrativa del país. Es por esto que durante mucho tiempo la formación humanista del funcionario, sus cualidades humanas y sus valores así como el grado de la formación general haya sido mucho más relevante a la hora de acceder a la función pública que la formación específica, dando a la función pública inglesa un carácter propio, el del *gentleman* pragmático, trabajador e íntegro,

³⁹ FÁBREGAT ROMERO, P., 'Reino Unido' en *Modelos de Función Pública comparada*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

⁴⁰ SANCHEZ MORÓN, M., *Op. Cit.*

exquisitamente neutral ante los cambios políticos.⁴¹ Acorde a esta tradición, lo importante es que el funcionario sea un gentleman. En este sentido decía Oscar Wilde a finales del XIX que ‘lo importante es que el funcionario sea un caballero; pues, si no lo es, cuánto más sepa, peor’. Esta tradición ideológica del funcionario lleva en el siglo XIX a la creación de tres grandes grupos jerarquizados de funcionarios generalistas e interdepartamentales: la *Administrative Class*, la *Executive Class* y la *Clerical Class*. Los servidores públicos que querían acceder a la función pública lo hacían en función de su formación académica, y pasaban después a aprender el oficio a través de varias experiencias en diversas Administraciones. Los funcionarios de la *Administrative Class* debían contar con titulación universitaria y cumplían con funciones de mando y de consejo. Los funcionarios de la *Executive Class* se ocupaban de los servicios de contabilidad, estudio de casos particulares así como de la documentación y dirección de órganos administrativos de menor importancia. Por último, la *Clerical Class* se componía de los empleados de oficina que cumplen con tareas de asistencia a los funcionarios de las clases superiores.

Ahora bien, llegó un punto en que las exigencias y complejidades de la vida corriente de la Administración hicieron necesaria la presencia de grupos de técnicos especialistas. Así, el último gran informe sobre la función pública inglesa, el de la Comisión Fulton de 1968, partirá de una filosofía contraria a la del funcionario generalista, exaltando la figura de los especialistas, en concreto la del politécnico francés. La Comisión Fulton propone así, en primer lugar, romper con el sistema de clases administrativas y con la separación entre generalistas y especialistas, así como la adscripción de los servidores públicos a departamentos o equipos concretos dentro de las distintas Administraciones; además, en búsqueda de esta especialización, recomendaba en segundo lugar dar mayor responsabilidad a las distintas agencias en cuanto a la gestión de su personal.⁴² Esta descentralización funcional fue llevada a cabo por los gobiernos conservadores de

⁴¹ SANCHEZ MORÓN, M., *Op. Cit.*

⁴² BARBERIS, P., *The Civil Service from Fulton to Next Steps and Beyond, two interpretations, two epistemologies*, Londres, 1995.

los años ochenta, con la creación de las *Executive Agencies*.⁴³ Así, después de la reforma, y con excepción del *Senior Civil Service* (la alta función pública), cada agencia es responsable de la selección de su personal dentro de las normas dictadas por el *Minister for the Civil Service*. Se populariza con ello el reclutamiento por concurso abierto, imparcial, con suficiente publicidad y en función del mérito, siempre bajo la vigilancia de una Comisión Nacional ante la cual pueden apelar los aspirantes que no hayan sido admitidos.⁴⁴ Curiosamente sin embargo, al mismo tiempo que en Reino Unido se abandonaban las teorías más tradicionales, la fórmula inglesa del funcionario generalista e interdepartamental inspiraba en Francia y en España la creación del *Corp des Administrateurs Civils de l'État* (en Francia) o el Cuerpo Técnico de Administración Civil, hoy Administradores Civiles Superiores del Estado (en España). En cualquier caso, la creación de las *Executive Agencies* o *Quangos* da paso a un sistema mixto en que, de una parte los ministerios cumplen con las funciones de programación política, mientras que de la otra, las agencias ejecutivas se encargan de la verdadera gestión de los servicios administrativos.⁴⁵ La reforma fue un verdadero éxito a pesar de la reticencia inicial. El número de agencias pasó de 3 en 1989 a 112 en 1998; y además, en el año 2000 ya trabajaban en estas agencias el 77% de los funcionarios británicos.⁴⁶ Este crecimiento se debió a las ventajas que aportaban, ya que la especialización de los funcionarios en tareas concretas llevó inevitablemente a la mejoría en la prestación de los servicios, lo que confirmó las recomendaciones de la Comisión Fulton.⁴⁷

Junto a todo lo anterior, del modelo inglés de función pública hay que destacar la doctrina de la neutralidad política. Según el modelo de Whitehall, los funcionarios como servidores públicos se caracterizan frente a los políticos tanto por su neutralidad, al no poder actuar con fines partidistas, como por su permanencia y continuidad (frente a la temporalidad de los políticos), como por su anonimato, ya

⁴³ FUENTETAJA PASTOR, J. A. y GUILLÉN CARAMÉS, J., *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Madrid, 1986.

⁴⁴ STEVENS, A., 'Las agencias ejecutivas y su impacto en el Civil Service', en RFAP, julio-septiembre 1990, núm 55.

⁴⁵ PARRADO DIEZ, S., *Op. Cit.*

⁴⁶ HOGWOOD, B. W., JUDGE, B., y MCVICAR, M., 'Agencies and Accountability', en RHODES. R. A. W. (ed.) *Transforming British Government*, Macmillan Londres, 2000.

⁴⁷ SMITH, M. J. *The Core Executive in Britain*, Macmillan London, 1999.

que los responsables ante el mundo externo son los ministros a través del parlamento. Esto hace que, en efecto, una de las tradiciones más arraigadas en el *Civil Service* es la de absoluta lealtad del *Civil Servant* a cada gobierno, independientemente de cuál sea su credo político. Dice Ridley que la neutralidad de los funcionarios 'es de hecho análoga a la del camaleón que adapta su color al de su ambiente'.⁴⁸ El apoliticismo de la función pública británica impediría al servidor público presentarse a las elecciones y le impondría el deber de la más estricta lealtad a los miembros del gobierno, cualquiera que sea su color político. Ahora bien, hay que decir que a partir de los años cincuenta y con base en los trabajos de la Comisión Masterman, la severidad y rigurosidad de la neutralidad política inicial se flexibiliza, dividiendo al funcionario en tres niveles: al superior le estaría prohibida toda actividad política; al intermedio se le permite en función de circunstancias particulares; mientras que al inferior se le concede total libertad.

Con todo lo anterior podemos concluir diciendo que muchas cosas han cambiado desde que hace más de siglo y medio se creara el *Civil Service* en el Reino Unido. No obstante, también es cierto que a día de hoy los principios jurídicos básicos por los que se rige el funcionariado británico siguen siendo los del modelo clásico y tradicional. En un informe sobre el *Civil Service* presentado al Parlamento en julio de 1994 se destacaba el hecho de que muchos de los principios subyacentes en la Administración Pública moderna y que seguirán siendo decisivos en el futuro, son precisamente los ya señalados en el Informe Northcote-Trevelyan de 1853, 'la integridad, la imparcialidad, la objetividad, la selección y promoción por méritos y la rendición de cuentas al Parlamento a través de los Ministros'.⁴⁹ Sobre esto, los autores Parada y Fuentetaja comentan que los principios tradicionales del *Civil Service* británico 'impedirían hablar de la existencia de un régimen jurídico de función pública, pues nada, ciertamente, está más lejos de la estabilidad que sugiere el concepto de funcionario que la regla secular de que el *Civil Servant* depende enteramente de la Corona a la que debe el empleo, el cual puede serle revocado *at pleasure* por la simple voluntad del soberano, sin que pueda ser esgrimido ningún derecho contractual, ni ejercitada acción alguna ante los

⁴⁸ RIDLEY, F., *La carrera administrativa en Gran Bretaña*, Documentación Administrativa, nº 210-211, 1987.

⁴⁹ Libro Blanco *The Civil Service: Continuity and Change*, Londres: HMSO, 1994.

Tribunales'.⁵⁰ Ahora bien, la realidad es que el autoritarismo y rigidez de estas normas no preocupan a los funcionarios ingleses, pues su seguridad en el empleo es tan respetada o más que la de los funcionarios continentales, independientemente de la falta de proclamación en textos legales o el amparo de los Tribunales.

A pesar de los problemas que presenta el modelo inglés y de sus diferencias con sus homólogos continentales, hay que señalar que los ingleses han ido por delante en el establecimiento de algunas de las peculiaridades más importantes de la función pública moderna: la selectividad, la organización de las carreras según las titulaciones generales del sistema educativo, la neutralidad política y la representación del funcionario; todo ello concebido, y aquí está la singularidad de la aportación británica, con carácter general para el conjunto de la Administración y no para cada departamento y organismo especializado, como ocurría en Francia y otros países de su influencia.⁵¹ Algunos de estos rasgos, y en especial como hemos visto, la figura del funcionario generalista o interdepartamental, influyeron en nuestro sistema antes incluso de que fueran abandonados en el propio Reino Unido en favor precisamente de nuestro sistema anterior.

Finalmente, señalar que en abril de 2010 se produce la primera regulación legislativa del *Civil Service* británico en la *Constitutional Reform and Governance Act*, la cual constituye la consagración formal del anclaje constitucional del *Civil Service* tal y como significativamente titula la propia Ley.

2.2.3 La nueva gestión pública y las tendencias actuales

Si el siglo XIX fue testigo de la aparición y de la consolidación de unos modelos de función pública que atendían a la tradición histórica de cada país, y el siglo XX contempló como estos sistemas evolucionaron y se influyeron los unos a los otros debido a la implantación en todo Occidente del Estado Social; el siglo XXI es el escenario de la llamada 'nueva gestión pública'.

⁵⁰ PARADA, R. & FUENTETAJA, J., *Op. Cit.*

⁵¹ CHAPMAN, R. y O'TOOLE, B., *The role of the Civil Service: a traditional view in a period of change*, Londres, 1995.

Tradicionalmente, los modelos clásicos de función pública se opusieron a la sindicación de los empleados públicos, partiendo de la idea de que la lucha de clases es incompatible con la prosecución del interés general y con la jerarquía administrativa, siendo precisamente éstas las bases de la fundación de aquellos. No obstante, la implantación del Estado Social en las democracias europeas desencadenó el reconocimiento a los funcionarios de un elenco de derechos sindicales y de negociación colectiva, muy similares a los que existían para los trabajadores del sector privado. Ahora bien, estas concesiones han sido en muchas ocasiones objeto de crítica, puesto que no es razonable pensar que la administración empleadora va a comportarse como un empresario privado sino que va a ser mucho más proclive a sucumbir ante demandas de derechos y ventajas particulares, con el objetivo de mantener la paz social y la continuidad de los servicios públicos. La crítica de esta situación junto con la ineficiencia del sistema, se unieron en los años setenta y ochenta a una crisis fiscal sin precedentes, lo que propició un importante cambio en el discurso político y social, el cual revalorizó el mercado, así como las virtudes de la empresa privada como proveedora de servicios de interés general.

Una primera consecuencia de lo anterior fue la búsqueda de la reducción cuantitativa de efectivos en el empleo público, lo cual se llevo a cabo a través de la externalización de funciones anteriormente públicas, bien mediante la privatización de algunos servicios, bien mediante otras formas indirectas de gestión. Ahora bien, este proceso tuvo lugar de manera muy desigual en los diferentes países europeos, con mayor importancia en el Reino Unido y los países de influencia anglosajona (por ej, Países Bajos o los países nórdicos); menor en los países del centro y sur de Europa (Alemania, Italia o Austria); y apenas en países como Francia, arraigado en la cultura de la función pública.

La segunda consecuencia se refiere a la necesidad de gestionar lo público atendiendo a principios de eficacia y eficiencia económica, es decir, la necesidad de aumentar la productividad en la Administración (más y mejor gestión pero con menos efectivos). Esto llevo a postular una modernización de los sistemas de gestión de personal sobre la base de técnicas y principios tradicionales del sector

privado. Este conjunto de aportaciones es lo que suele conocerse bajo el nombre de 'nueva gestión pública'.⁵²

El objetivo de conseguir un sistema de función pública más dinámica, eficiente y motivada se canalizó a través de dos importantes grupos de medidas. En primer lugar, expresando una mayor preocupación hacia la formación y especialización de los funcionarios, siendo ejemplo de esto las recomendaciones del Informe Fulton de 1967 en el Reino Unido, o el Informe para la reforma de la función pública elaborado en Alemania en 1973. En segundo lugar, mediante la flexibilización de algunos aspectos esenciales, aún a riesgo de la disminución de las garantías jurídicas del funcionario y de la limitación de sus derechos, en particular, la tradicional inamovilidad. En consecuencia, se ofrece un mayor interés al funcionamiento global de la maquinaria administrativa, con el fin de reconducirla con valores eficientistas, e impulsándose incluso desde instancias internacionales (OCDE, *La Administración al servicio del Público*, 1987), una nueva cultura administrativa que permita aumentar la responsabilidad del funcionario y su compromiso con el ciudadano al que sirve. De hecho, esta nueva perspectiva se materializa en una serie de proyectos de reforma en Alemania (*Modernier Staat-Moderne Verwaltung*, 1999), Francia (*Fonctions publiques: enjeux et stratégies pour le renouvellement*, 2000; *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique: faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, 2008), Reino Unido (*Financial Management Initiative*, 1982; *Informe Ibbs, Improving Management in Government*, 1988) e incluso la OCDE (*Modernising Government. The Way Forward*, 2005). En España, aunque con más timidez, esta corriente también tuvo cierta importancia en el Informe de la Comisión de expertos creada para el estudio y preparación del EBEP.

Con todo ello, el sistema de empleo público se ha adaptado, y sigue adaptándose, a la nueva realidad social y a las nuevas necesidades de la Administración, eliminando excesos de personal allí donde los haya, equilibrando derechos y obligaciones de los empleados, y mejorando la gestión de los servicios públicos de

⁵² SANCHEZ MORÓN, M., *Op. Cit.*, pág. 36

manera que con menos efectivos, pero mejor preparados y más motivados, puedan desempeñarse las tareas que se confían a la Administración.⁵³

En relación con esto, hay que poner de manifiesto que el desarrollo del derecho administrativo disciplinario ha ganado una gran importancia en los últimos 50 años. Ahora bien, siempre sin perder de vista las garantías jurídicas esenciales de los empleados públicos, no solo en lo relativo a los derechos individuales que la constitución de cada Estado les reconozca, sino también para evitar el desinterés de los ciudadanos en la función pública así como la desprofesionalización de la Administración. Unas y otras consideraciones han conducido a la recuperación y el refuerzo de los valores clásicos de lo público, sin perjuicio de los elementos de innovación que hemos señalado. Ha sucedido en Francia, donde el Rapport Pêcheur de 2013 postula el mantenimiento del régimen estatutario de carrera; en Reino Unido, con la aprobación del *Civil Service Code* en 1996 y la consagración del sistema de mérito en la *Constitutional Reform and Governance Act* de 2010; y en España con la promulgación del Estatuto Básico del Empleo Público en 2015. El reto del presente y del futuro sigue siendo la búsqueda del equilibrio entre la eficacia de la organización y los derechos y expectativas legítimas del funcionario.

⁵³ GORE, A., (Informe del *National Performance Review*), *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Vitoria-Gasteiz, 1994.

3. EL *IUS PUNIENDI* DEL ESTADO, EL DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y EL DERECHO PENAL

Las normas jurídicas de un Estado son de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos. Este principio de obligatoriedad de las normas jurídicas es fundamental para garantizar el orden, la justicia y el adecuado funcionamiento tanto del Estado como de la propia sociedad que lo integra. Esta disciplina, que en los países democráticos encuentra su fundamento en los principios de soberanía popular, de igualdad ante la ley, de seguridad jurídica y de responsabilidad, tiene una relevancia especial en el ámbito de los empleados al servicio de la Administración. Dice Marina Jalvo que 'si con carácter general la disciplina es necesaria para el adecuado funcionamiento de cualquier organización, en el caso de la organización administrativa resulta una exigencia cualificada, por la relevancia de la función de servicio al interés general que ésta tiene encomendada'.⁵⁴ En particular, la garantía del normal funcionamiento de los servicios administrativos es lo que hace necesario que la conducta de los servidores públicos se ajuste al ordenamiento jurídico, así como a los principios de imparcialidad, de integridad, de ejemplariedad y de honradez. Es por ello que, con el objetivo de defender el interés general, será necesario que la Administración tenga a su disposición herramientas jurídicas que le permitan, no solo garantizar la vigilancia de las conductas de los empleados públicos, sino también sancionar aquellas consideradas dañinas.

La facultad sancionadora del Estado es conocida como *ius puniendi*, una expresión latina que se traduce literalmente como 'derecho a penar', y es utilizada para referirse a la capacidad del Estado para imponer sanciones a los ilícitos. Ahora bien, siguiendo con el método que hemos utilizado hasta ahora, y en tanto la expresión de este *ius puniendi* puede variar, analicemos cual es su naturaleza jurídica en cada uno de los Estados que son objeto de nuestro estudio, y cómo éste se relaciona con el elemento subjetivo de la función pública, el empleado público. Así, veremos distintas soluciones para la cuestión del ejercicio de la

⁵⁴ MARINA JALVO, B., 'Las sanciones disciplinarias en el empleo público. Análisis del panorama normativo actual y cuestiones de aplicación práctica' en REBOLLO PUIG, M., GUILLÉN CARAMÉS, J., HUERGO LORA, A. y CANO CAMPOS, T., *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Thomson Reuters, 2021, pág 501.

potestad punitiva del Estado en la función pública, lo que se conoce en España como poder disciplinario o potestad disciplinaria, términos algo más precisos que 'poder sancionador' o 'potestad sancionadora' para cuando se hace referencia a la función pública.

En este momento, lo primero que se hace relevante señalar es que, si bien el debate alrededor de la naturaleza jurídica del derecho disciplinario en España se ha centrado en determinar si éste se trata de un derecho sancionador específico al que aplican principios especiales, o si, por el contrario, le aplican los mismos principios que al derecho administrativo sancionador general pero con alguna especialidad en función del sujeto sancionado; el debate en la tradición jurídica europea se ha centrado históricamente en determinar si la Administración (tanto con carácter general para el ciudadano infractor de normas jurídicas, como con carácter específico para los empleados públicos) goza de poder sancionador, o si por el contrario, el poder sancionador es monopolio del ámbito penal.

En la tradición jurídica de la mayor parte de países europeos, la atribución de una potestad sancionadora a la Administración ha planteado tradicionalmente un gran problema para el dogma de la división de poderes. Así, mientras que en el ordenamiento jurídico español la Administración sí ha sido tradicionalmente dotada de ésta potestad, en mayor o menor medida, junto al poder represivo que ostenta la jurisdicción penal; el constitucionalismo europeo no lo ha tenido tan claro, y el poder disciplinario del Estado ha estado tradicionalmente monopolizado por la jurisdicción penal, conservado en manos de jueces y tribunales.⁵⁵ El mejor ejemplo de esto es Francia, país en que la voluntad revolucionaria de romper lazos con la corrupta Administración del Antiguo Régimen, llevó a que se privara a ésta de cualquier tipo de potestad sancionadora, y que, en estricta aplicación del principio de separación de poderes, el *ius puniendi* le fuera concedido al poder judicial en exclusividad. También observamos este fenómeno en el ordenamiento histórico alemán, en que las *Übertretungen* (sanciones administrativas) han formado tradicionalmente parte del sistema represivo penal, como un tercer pilar junto a los *Verbrechen* (delitos) y las *Vergehen* (faltas).

⁵⁵ CASTILLO BLANCO, F. A., *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial de Granada, 1992, págs. 68-70.

Ahora bien, aunque en la mayor parte de los sistemas jurídicos europeos, respetuosos del monopolio judicial penal como consecuencia de la aplicación del principio de la separación de poderes, la represión de los ilícitos menores se encomendó en un principio al poder jurisdiccional; pronto se puso de manifiesto la inadecuación de este sistema, excesivamente lento y rígido, para acometer eficazmente la punición de estos ilícitos, ya que conducía a la saturación y al colapso. Esta situación daría lugar al comienzo de una nueva etapa caracterizada por la ‘despenalización’ del *ius puniendi*. A lo largo de este periodo que comienza tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, surgen voces como la de Feuerbach en Alemania que defienden las diferencias que existen entre las infracciones penales y las infracciones administrativas, diferencias sustantivas que justificarían el sometimiento de cada uno de los tipos a un régimen parcialmente diferente. Así, en las décadas siguientes, la discusión se centra en determinar si las sanciones administrativas debían seguir incluidas en los Códigos Penales (y sometidas por tanto a los mismos principios) o si por el contrario sería más adecuado reconocer que estamos ante infracciones que deben someterse a principios distintos y deben por tanto establecerse en Leyes especiales. En este sentido, los críticos con el sistema anterior alegaban en contra del uso de un mismo instrumento, la sanción penal, para el castigo de dos clases de conductas muy diferentes, unas de enorme gravedad y que implican un reproche ético y social indudable (como el homicidio o la violación), y otras en las que solo se castiga la vulneración de normas en gran medida técnicas (como no haber solicitado la autorización para la apertura de un local).⁵⁶ Esto puede recordar a la ya anticuada teoría de las conductas *mala quia mala*, que son malas intrínsecamente, y las conductas *mala quia prohibita*, que son malas por el simple hecho de estar prohibidas. A la teoría de Feuerbach le sucedió el debate iniciado por Goldschmit, quien fundamentalmente trataría de determinar si la potestad sancionadora de la Administración, hasta el momento una mera delegación parcial del ejercicio de una competencia judicial penal, debía transformarse en una potestad sancionadora independiente y dotada de principios propios. En este contexto cabe recordar que la configuración del Estado como Estado social en el siglo XX conllevó la expansión funcional y territorial de las

⁵⁶ GÖHLER, E., *Ordnungswidrigkeitengesetz* (OwiG), Beck, München, 2002 (13.^a ed., a cargo de KÖNIG, P. y SEITZ, H.), Einl., 2-3.

Administraciones públicas, lo que, unido al aumento del número de empleados públicos, desembocó de manera orgánica en el desarrollo de numerosos textos jurídicos que buscaban mejorar la regulación tanto de la función pública como de los empleados al servicio de la misma. Es a raíz de este desarrollo normativo que muchos países europeos se replantean, a mediados de siglo, la posibilidad de dotar a la Administración de una potestad sancionadora, precisamente con especial interés en el ámbito de las sanciones disciplinarias dirigidas a los empleados públicos. Todo lo anterior es causa del surgimiento de una nueva disciplina jurídica, el derecho administrativo disciplinario de los empleados públicos, el cual deberá convivir con el derecho penal, adaptándose en cada sistema a la regulación tradicional de la potestad sancionadora.

Así, en la actualidad, aunque las sanciones administrativas alemanas se encuentren mucho más cerca del derecho penal que del derecho administrativo (dos ejemplos importantes de esto son: a) en la imposición de sanciones, tanto en fase administrativa, como en fase de recurso no se aplica la legislación de procedimiento administrativo sino la procesal penal; y b) no existe segunda instancia en vía administrativa, sino que en el momento en que la sanción es impugnada, ésta deja de producir efectos y se abre un proceso penal), el derecho disciplinario de la función pública se ha erguido como un bastión independiente controlado por la Administración, con todo un desarrollo jurídico, tanto sustantivo como procesal, enmarcado dentro del *Beamtenrecht* o Derecho del Servicio Público. Hoy por hoy, el derecho disciplinario está regulado en el *Bundesdisziplinargesetz* (o Ley disciplinaria federal de 9 de julio de 2001) y las leyes equivalentes de los Länder, mientras que el derecho administrativo sancionador, el cual sigue ligado fuertemente al derecho penal y procesal penal, se regula en la *Ordnungswidrigkeitengesetz* (o Ley de Infracciones Administrativas).

De igual manera, en Francia, país en que existen no menos de cuatro clases distintas de sanciones administrativas sometidas históricamente al derecho penal y procesal penal, la Administración ha ganado un gran protagonismo en su aplicación. Dice Huerga Lora que desde hace 25 años 'se ha asistido en el ordenamiento jurídico francés al nacimiento y expansión de una nueva categoría de sanciones administrativas en las que ya no interviene el juez penal, ni siquiera en la vía de recurso', siendo el propio *Conseil Constitutionnel*, tradicionalmente

reticente a admitir la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, quien ha terminado por considerar admisible 'la atribución de potestades sancionadoras a la Administración siempre que se compensen con la aplicación de una serie de principios irrenunciables derivados del Estado de Derecho, y que son el mínimo de garantías penales, como el principio de legalidad'.⁵⁷ Además, si bien en la mayoría de los supuestos son los tribunales penales quienes siguen conociendo de las infracciones administrativas, lo hacen atendiendo a un sistema y un proceso distintos del proceso penal ordinario, lo que pretende servir de garantía al ordenamiento jurídico administrativo, ofreciendo un camino y unos cauces para que la administración esté presente en el proceso y pueda actuar sus pretensiones. Respecto de las infracciones y sanciones disciplinarias en el ámbito de la función pública, al igual que en Alemania, Francia ha reconocido la necesidad de que sea la Administración quien ostente la potestad sancionadora disciplinaria, para lo cual se ha desarrollado todo un cuerpo de derecho disciplinario, el cual se encuentra totalmente separado del derecho penal. Actualmente, la regulación de esta disciplina se encuentra en el *Code General de la Fonction Publique*, promulgado por la *Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*.

Para el caso de España hay que partir de una situación radicalmente diferente, ya que, a diferencia de sus vecinos, la atribución de una potestad sancionadora a la Administración nunca planteó para los estudiosos un gran problema para el dogma de la división de poderes, haciendo que en el ordenamiento jurídico español la Administración haya sido tradicionalmente dotada de ésta potestad, en mayor o menor medida, junto al poder represivo que ostenta la jurisdicción penal. Además, otra diferencia clave se encuentra en el hecho de que, en España, el incremento de la actividad administrativa que ocasionó el tránsito de un Estado liberal no intervencionista, a un Estado social de derecho, no dio lugar a una hipertrofia (crecimiento excesivo) del Derecho penal, sino a un desarrollo desmesurado del poder sancionador de la propia Administración, de manera que esta se fue ubicando con el tiempo.⁵⁸ Es precisamente por esto por lo que la doctrina no va a

⁵⁷ HUERGA LORA, A., *Las sanciones Administrativas*, Iustel, 2007, págs 88-101.

⁵⁸ PARADA VAZQUEZ, J. R., *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, 1972, págs. 41 y ss.

postular, como sí haría en Alemania o Italia, la segregación de un Derecho penal administrativo del cuerpo del Derecho penal criminal, segregación que tendrá finalmente lugar, aunque el derecho sancionador administrativo quedará sometido a los principios y garantías del orden penal. Dice Parada Vazquez que 'el caracter de zona fronteriza que ha pesado siempre sobre las sanciones administrativas ha llevado a la ciencia penal española a renunciar a un estudio frontal y exhaustivo gastando toda la energía discursiva en la eterna cuestión previa sobre la adscripción de este sector del ordenamiento a una u otra disciplina jurídica y condenando a las sanciones administrativas a un obsesivo y constante problematismo'.

En conclusión, aunque en la tradición jurídica de la mayor parte de países europeos la atribución de una potestad sancionadora a la Administración habría planteado tradicionalmente un gran problema para el dogma de la división de poderes, la extrema rigidez y lentitud de los sistemas en que esta potestad estaba monopolizada por el poder judicial habría derivado de manera orgánica en un periodo de 'despenalización' del *ius puniendi*, el cual en última instancia habría permitido adoptar, en todos los países, un sistema dual en que la potestad sancionadora es compartida entre la Administración y el poder judicial. Ahora bien, se hace necesario remarcar que cada país habría adaptado este sistema dual en función de su propio entendimiento y regulación histórica de la potestad sancionadora. Así, en Francia y Alemania serán el derecho penal y el poder judicial los que continúen teniendo un importante protagonismo, mientras que en España este protagonismo histórico no habría impedido el desarrollo del derecho administrativo sancionador y disciplinario, así como el protagonismo de la Administración en la impartición del *ius puniendi*.

4. EL RÉGIMEN DE LAS SANCIONES INHABILITANTES PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN ACTUAL

El régimen de las sanciones inhabilitantes para el ejercicio de la función pública es el conjunto de normas y disposiciones jurídicas que establece las condiciones y los efectos de la incapacidad, temporal o definitiva, de una persona para ejercer funciones públicas o cargos en la administración pública, debido a razones de ineptitud, corrupción o falta de ética. Las sanciones inhabilitantes se presentan como una medida de seguridad jurídica y administrativa, cuyo objetivo principal es asegurar la integridad, legalidad y eficiencia en la gestión pública. En general, estas sanciones pueden ser impuestas como consecuencia de una sentencia condenatoria por delitos relacionados con el ejercicio de funciones públicas, o por faltas de carácter administrativo que demuestren incapacidad, deshonestidad o incompatibilidad con la labor pública. Dependiendo de la normativa de cada país, el régimen de inhabilitaciones varía en cuanto a duración, alcances y requisitos, pero tiene en común la finalidad de proteger los principios de probidad y transparencia en el ámbito gubernamental.

Así, la inhabilitación para el ejercicio de la función pública es una medida jurídica que se aplica en distintos contextos de la función pública con el objetivo de mantener la integridad y la ética en el servicio público, así como para sancionar a aquellos empleados públicos que incumplen las normas que rigen su labor. Además, el régimen de las inhabilitaciones se aborda de manera diferente en la tradición jurídica continental y en la anglosajona, pues aunque en todo caso se refieren a medidas disciplinarias dirigidas a los empleados públicos, su origen, evolución, fundamentos legales y alcance varían significativamente. A lo largo de este apartado veremos la evolución del régimen de las inhabilitaciones para el ejercicio de la función pública así como su regulación actual, haciendo hincapié en los aspectos más llamativos y característicos del sistema de cada país, con el objetivo de poner de manifiesto sus similitudes y sus diferencias.

4.1 FRANCIA

Dentro del grupo de países que conforman nuestro estudio, Francia es posiblemente el que goza de un mayor número de investigaciones iushistóricopenales (Carbasse, Laingri et Legibre, Schnapper, Garnôt, etc).^{59 60 61} Además, es sin duda el sistema que más ha influido en el resto de sistemas europeos, lo que le otorga una relevancia especial.

En el caso francés, ubicamos el punto de partida en el siglo XVIII, más concretamente en la obra del jurista Muyart de Vouglans, quien distinguía las siguientes clases de penas: las penas corporales, las penas aflictivas, las penas infamantes y las penas pecuniarias. Dentro de las penas infamantes distinguirá entre las penas infamantes de hecho y las penas infamantes de derecho.⁶² Las penas infamantes de hecho serían la muerte civil, la condamnation de la memoire, la blâme, la degradación de la nobleza y la interdicción perpetua o privación de oficio; mientras que las penas infamantes de derecho serían la admonición, l'abstention des lieux y la interdicción temporal. En este momento, la regulación de estas penas permitía su imposición como pena principal, como pena accesoria o bien como consecuencia jurídica de la condena.

De entre todas las anteriores, la muerte civil (vigente desde la Ordenanza Criminal de 1670) sería el ejemplo más claro y contundente de pena inhabilitante para el ejercicio de la función pública.⁶³ Achille Renaud explica la muerte civil como una ficción legal en virtud de la cual se reputaba muerto al condenado a los efectos legales, si bien al conservarse la vida física de este, se restringían ciertas consecuencias que se derivarían de la mencionada ficción, afín de reconocerle únicamente aquellos derechos absolutamente necesario para su subsistencia

⁵⁹ CARBASSE, J-M., *Introduction historique au droit pénal*, 1990

⁶⁰ LAINGRI, A. & LEGIBRE, A., *Histoire du droit pénal*, 1979

⁶¹ SCHNAPPER, B., *Les peines arbitraires du XIIIe au XVIIIe siècle (doctrines savantes et usages français)*, 1973, pp. 237-277

⁶² MUYART DE VOUGLANS, P-F., *Les lois criminelles de France, dans leur ordre naturel*, 1780, pp. 53-88

⁶³ RENAUD, A., *La mort civile en France. Par suite de condamnations judiciaires, son origine et développement*, 1843, p.10

física. Entre las consecuencias jurídicas de la muerte civil se encontraba lógicamente la inhabilitación para el ejercicio de la función pública.⁶⁴ Además, cabe resaltar la existencia en el derecho penal francés del Antiguo Régimen de una pena concreta de carácter inhabilitante dirigida específicamente a los funcionarios públicos, la interdicción o privación de oficio, la cual podía ser perpetua o temporal, llevando además consigo la nota de infamia.

En conclusión, el periodo anterior a la codificación fue testigo en Francia de la existencia de una serie de penas con efecto inhabilitador para el ejercicio de la función pública y cuya imposición era posible como pena autónoma y principal, como pena accesoria de otra pena principal y como efecto o consecuencia jurídica de la condena. Además, junto a la muerte civil de corte medieval habría existido una institución más moderna que buscaría castigar aquellos delitos cometidos por oficiales públicos en ejercicio de su cargo, la interdicción o privación de oficio.

Martinage afirma que las reformas del derecho penal francés acogidas por la empresa codificadora se debió en gran parte al triunfo de la revolución, sin la cual difícilmente hubieran sido posibles la gran mayoría de anhelos reformistas.⁶⁵ Por su parte, Schnapper define como punto de partida de la reforma penal, la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, en cuyo articulado (arts 7 a 9) se recogieron los principios de un nuevo derecho penal, a saber, el principio de igualdad ante la ley, el principio de legalidad, la presunción de inocencia o la proporcionalidad de las penas.⁶⁶ También Carbasse enfatiza la importancia del factor político, insistiendo al comentar el Código de 1810 en la idea de que el código, al erigirse como pieza esencial del sistema napoleónico, se habría constituido sobre todo como un acto político.⁶⁷

⁶⁴ RENAUD, A., *Op. cit.*, p. 112

⁶⁵ MARTINAGE, R., 'Les innovations des constituants en matière de répression', en BADINTER, R. (dir.) *Une autre justice 1789-1799*, 1989, pp. 105-126.

⁶⁶ SCHNAPPER, B., 'Les systèmes répressifs français de 1789 à 1815' en Rousseaux, X.; DUPONT-BOUCHAT, M-S. & VAEL, C. (dir.) *Révolutions et justice pénale en Europe. Modèles français et traditions nationales*, 1999, p.17-35.

⁶⁷ CARBASSE, J-M., 'État autoritaire et justice répressive: l'évolution de la législation pénale de 1789 au Code de 1810' en *All'ombra dell'Aquila imperiale. Transformazioni e continuità istituzionali nei territori sabaudi in età napoleonica (1802-1814)*, 1994, pp. 313-333

Ahora bien, antes del *Code pénal de 1810* (también *Code pénal impérial*), la verdadera revolución dentro del sistema penal francés fue la promulgación del código revolucionario de 1791, calificado por Bérenger como un auténtico progreso del derecho penal francés.⁶⁸ De entre las distintas penas inhabilitantes de este código cabe destacar, por su relevancia a nivel europeo, la *dégradation civique*, la cual se irguió como la pena más infamante de todas. Regulada en el artículo 31, se establecía que el culpable que hubiera sido condenado con la pena de la degradación cívica, sería llevado al centro de la plaza pública, y el escribano del tribunal le dedicaría las siguientes palabras: '*Votre pays vous a trouvé convaincu d'une action infâme : la loi et le tribunal vous dégradent de la qualité de citoyen Français*', para acto seguido ser '*mis au carcan*' durante dos horas, expuesto a las miradas del pueblo. Además, sobre un tablón, en letra grande, se escribiría su nombre, su domicilio, su profesión, el crimen cometido y su condena.⁶⁹ Cabe destacar que, en la práctica, la degradación cívica fue utilizada de manera muy habitual como castigo para los delitos cometidos por funcionarios en el ejercicio de su cargo. Además, esto ganó aún más relevancia con la introducción de la noción de *forfaiture* por el *Code des délits et des peines* (también *Code du Brumaire*) de 1795. La *forfaiture* consistía en una declaración emanada de un tribunal en virtud de la cual el funcionario condenado quedaba incapacitado para el ejercicio de cualquier cargo público así como para el ejercicio de cualquier derecho propio del ciudadano por un periodo de 20 años (art 642).⁷⁰ Si bien se introdujo inicialmente con el objetivo de castigar aquellas conductas delictivas cometidas por los jueces en el ejercicio de sus funciones, como se puede constatar del contenido de los arts

⁶⁸ BÉRENGER, A.-M., *De la répression pénale, de ses formes et de ses effets*, 1855, pp. 410-420

⁶⁹ 'Le coupable qui aura été condamné à la peine de la dégradation civique, sera conduit au milieu de la place publique où siège le tribunal qui l'aura jugé. Le greffier du tribunal lui adressera ces mots à haute voix : Votre pays vous a trouvé convaincu d'une action infâme : la loi et le tribunal vous dégradent de la qualité de citoyen Français. Le condamné sera ensuite mis au carcan au milieu de la place publique ; il y restera pendant deux heures exposé aux regards du peuple. Sur un écriteau seront tracés, en gros caractères, ses noms, son domicile, sa profession, le crime qu'il a commis et le jugement rendu contre lui.' (art. 31 CP 1791)

⁷⁰ 'La peine de la forfaiture consiste dans la déclaration du tribunal, que celui qui en est convaincu est incapable de remplir aucune fonction ou emploi public, et d'exercer aucun droit de citoyen pendant vingt ans.' (art 642 CP 1795)

641 a 646 del Código, el Código de 1810 generalizó su alcance a cualquier funcionario del estado que delinquiera en ejercicio de su cargo. Así, mientras el primero hablaba únicamente de los jueces (aunque también de los *officiers de police* y de los *accusateurs publics*), el segundo establece que 'todo crimen cometido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones es una *forfaiture*'.^{71 72}

La promulgación del Código de 1810 tuvo una novedad importante para las penas inhabilitantes, puesto que proclama la desaparición casi omnipresente de su regulación como penas autónomas y principales, para establecerlas como penas accesorias, aunque con una importante excepción que veremos en relación con la degradación cívica. De entre todas las penas con efecto inhabilitador recogidas en este código cabe destacar la muerte civil, la degradación cívica y la interdicción temporal de ciertos derechos políticos, civiles y familiares.

Sobre la muerte civil no hay mucho que aportar a lo ya explicado, simplemente añadir que esta fue perdiendo relevancia en el sistema hasta su definitiva abolición en 1854. Si en el Antiguo Régimen la muerte civil había sido la principal pena inhabilitante para el ejercicio de la función pública, a partir de este momento será la degradación cívica la que guarde una relación más estrecha con este efecto, hasta el punto de que autores como Carnot o Paraquin llegaran a sostener que esta pena

⁷¹ 'Sont coupables de *forfaiture*: 1°. Les juges des tribunaux civils de département, qui ne convoqueraient pas les assemblées primaires dans le cas prévu par l'article 105 de la constitution ; 2°. Les juges qui prononceraient ou signeraient un jugement sur la recherche et l'accusation d'un citoyen qui est ou qui aurait été membre du corps législatif, à raison de ce qu'il a dit ou écrit dans l'exercice de ses fonctions ; 3°. Les juges de paix ou autres qui, hors les cas prévus par les articles 112 et 113 de la constitution, auraient donné l'ordre de saisir ou d'arrêter un membre du corps législatif ; 4°. Tout juge qui s'immiscerait dans l'exercice du pouvoir législatif, en faisant des règlements, ou qui se permettrait d'arrêter ou de suspendre l'exécution de la loi dans l'étendue de sa juridiction ; 5°. Tout officier de police qui n'a point exprimé formellement les motifs de l'arrestation dans un mandat d'arrêt, et cité la loi qui l'autorise à le décerner ; 6°. Tout officier de police sur l'ordre duquel un citoyen aurait été retenu en chartre privée, sans avoir été conduit dans la maison d'arrêt, de justice ou de détention ; 7°. Tout juge civil ou criminel, tout juge de paix, tout assesseur de juge de paix qui, moyennant argent, présent ou promesse, a trafiqué de son opinion ou de l'exercice du pouvoir qui lui est confié ; 8°. Les accusateurs publics, dans le cas prévu par l'article 279 ; 9°. Les présidents des tribunaux criminels, dans le cas de l'article 295.' (art 644 CP 1795)

⁷² 'Tout crime commis par un fonctionnaire public dans ses fonctions, est une *forfaiture*.' (art 166 CP 1810)

fue especialmente concebida en el ordenamiento de 1810 para el castigo de los funcionarios y oficiales públicos condenados por la comisión de delitos en el ejercicio de su cargo,^{73 74} y es verdad que parte de la importancia de esta pena reside precisamente en el protagonismo que el legislador quiso concederle dentro del sistema punitivo del Code pénal napoleónico. Así, en el art 34 se dispone que 'la degradación cívica consiste en la destitución y la exclusión del condenado de todas sus funciones y empleos públicos, así como en la privación de los derechos enunciados en el artículo 28'.⁷⁵ El régimen jurídico de la degradación cívica en 1810 tiene dos rasgos característicos de especial trascendencia: en primer lugar, su reconocido carácter infamante; y en segundo lugar, su excepcional regulación tanto como pena accesoria como como pena principal y autónoma, lo que se considera una singularidad respecto al resto de penas, las cuales fueron exclusivamente reguladas como penas accesorias. Muchos estudiosos trataron este tema, lo que demuestra su relevancia, así, Acollas en *Les délits et les peines*, Humbert en *Des conséquences des condamnations pénales*, Chauveau y Faustin en *Théorie du Code pénal* o Boitard en *Leçons sur les codes pénal et d'instruction criminelle*. Lo más interesante de todo es que los redactores previeron esta pena como accesoria de las penas de trabajos forzados, destierro, reclusión y *carcan*, pero la previeron como principal para castigar los delitos cometidos por funcionarios en ejercicio de sus funciones, posicionando con ello esta pena inhabilitante como una de las principales defensas para la buena actividad de la función pública, pues este era uno de los valores de mayor relevancia política e institucional de entre los heredados de las ideas revolucionarias.

Por último, hay que hacer mención de la pena de *interdiction d'exercice des droits civiques, civils et de famille* (interdicción temporal de ciertos derechos políticos, civiles y familiares. Esta pena se encontraba dentro de las denominadas penas

⁷³ CARNOT, J., *Commentarie sur le Code pénal, contenant la maniere d'en faire un juste application, l'indication des améliorations dont il est susceptible, et des dissertations sur les questions les plus importantes qui peuvent s'y rattacher*, 1829, vol. 1, p. 179

⁷⁴ PARAQUIN, E. J., *Die französische Gesetzgebung. Das Strafgesetzbuch*, 1861, vol. 5, p. 18

⁷⁵ 'La dégradation civique consiste dans la destitution et l'exclusion du condamné de toutes fonctions ou emplois publics, et dans la privation de tous les droits énoncés en l'article 28.' (art 34 CP 1810)

correccionales, un grupo de penas que representan el precursor inmediato del actual derecho disciplinario, lo que hace de la interdicción una materia de gran importancia para nuestro estudio. El artículo 42 del CP 1810 concede a los tribunales la facultad de prohibir, sea de manera total o parcial, el ejercicio de los derechos políticos, civiles y familiares, siempre dentro de las infracciones correccionales. Dentro de los derechos políticos que pueden ser prohibidos se encuentran tanto el de ejercer un cargo o función pública como el de ser nombrado para desempeñarlo en el futuro.⁷⁶ Chaveau y Hélie explican en su *Théorie du Code pénal* las diferencias entre la pena de degradación cívica y la de interdicción: en primer lugar, mientras que la degradación cívica se contempla tanto como pena principal como como pena accesoria, la interdicción se contempla únicamente como pena accesoria dentro de las infracciones de carácter correccional; en segundo lugar, el alcance privativo de la degradación cívica es más amplio que el de la interdicción (incluyendo por ejemplo la pérdida del derecho de sufragio activo y pasivo, la pérdida del derecho a llevar condecoración alguna, etc); en tercer lugar, mientras que la imposición del contenido de la degradación cívica no permite divisibilidad, la interdicción sí admite tanto una imposición total como una imposición parcial; en cuarto lugar, mientras que la degradación cívica tiene una duración perpetua, la interdicción es por su propia naturaleza, temporal; por último, mientras que las consecuencias jurídicas de la degradación recaen de manera automática por la propia sentencia, la imposición de la interdicción no solo requiere una autorización legal expresa, sino también una mención explícita del juez recogida en la misma sentencia condenatoria.⁷⁷

Desde la proclamación del Code penal de 1810 y a excepción de la abolición de la muerte civil en 1854, poco cambio hubo en la regulación de las penas inhabilitantes en el ordenamiento jurídico francés, al menos hasta la primera mitad del siglo XX, en que la doctrina comienza a interesarse, al igual que el resto de doctrinas europeas, en el debate sobre la supresión o continuidad de las penas infamantes. En Francia, la discusión doctrinal estuvo representada fundamentalmente por

⁷⁶ 'Les tribunaux, jugeant correctionnellement, pourront, dans certains cas, interdire en tout ou en partie, l'exercice des droits civiques, civils et de famille suivants : 3° D'être appelé ou nommé aux fonctions de juré ou autres fonctions publiques, ou aux emplois de l'administration, ou d'exercer ces fonctions ou emplois' (art 42 CP 1810)

⁷⁷ CHAVEAU, A. & HÉLIE, F., *Théorie du Code pénal*, vol. 1, p. 89

Bexon, Boitard y Marsangy, mucho menos críticos con el mantenimiento de estas penas que, como veremos más adelante, las doctrinas alemana e inglesa. Baxon sostendrá la necesidad imperiosa de que en un país como la república francesa, en que el honor del ciudadano constituye un bien altamentepreciado, encuentren estas penas una regulación exhaustiva, pues estas son las más eficaces para contener y prevenir las conductas delictivas.⁷⁸ Por su parte, Boitard argumentará a favor de estas penas, basándose en que los efectos inhabilitantes de las mismas están íntimamente relacionados con el tipo de delito cometido, así como con el sujeto activo, aquellos funcionarios que delinquen en ejercicio de sus funciones; y anima a darle un papel más protagonista a la interdicción, en tanto la posibilidad de modular el alcance de sus efectos en atención a la gravedad de la infracción, le confiere un grado de flexibilidad que la hace extremadamente eficaz y útil.⁷⁹ La voz más crítica sería la de Marsangy, quien considera la pena de degradación cívica como una pena anticuada por su contenido infamante, pero se muestra en todo caso favorable al fortalecimiento de la interdicción como castigo para los actos delictivos cometidos por funcionarios en ejercicio de su cargo.⁸⁰

El debate doctrinal sobre las penas infamantes, el cual incide de manera importante en las penas inhabilitantes, no tuvo como vemos tanta importancia en Francia como sí tendría en Alemania, Reino Unido y otros países del entorno (Bélgica, Suecia, Suiza o Dinamarca), razón por la cual Francia representaría el sistema en que esta discusión tuvo un efecto más tardío. Efectivamente, no sería hasta la promulgación del *nouveau code pénal* en 1994 cuando se suprimirán definitivamente las penas infamantes del ordenamiento penal francés, con la ya tardía desaparición de la *dégradation civique*. También fue el país con el desarrollo más tardío de la potestad sancionadora de la administración, y en consecuencia, del *droit disciplinaire* moderno. Recordemos que esto se debe a la tan arraigada tradición de la separación de poderes, uno de los valores estrella de la revolución francesa. Es más, sorprende saber que, aún a día de hoy, en la mayoría de los casos, siguen siendo los tribunales penales los que conocen de las infracciones

⁷⁸ BEXON, S. J., *Parallèle du code pénal d'Angleterre avec les lois pénales françaises: et considérations sur les moyens de rendre celles-ci plus utiles*, pp. 81-87

⁷⁹ BOITARD, J. E., *Leçons sur les codes pénal et d'instruction criminelle*, p. 164

⁸⁰ BONNEVILLE DE MARSANGY, A., *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte, plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*, pp. 432-466

administrativas, si bien en la actualidad lo hacen atendiendo a un sistema y un proceso distinto del proceso penal ordinario, lo que pretende servir de garantía al ordenamiento jurídico administrativo, ofreciendo un camino y unos cauces para que la administración esté presente en el proceso y pueda actuar sus pretensiones.

En la actualidad, la regulación del derecho disciplinario se encuentra en el *Code General de la Fonction Publique*, promulgado por la *Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*. Más concretamente, dentro del libro III (*Carrière et parcours professionnel*), en el título III (bajo la rúbrica '*Discipline*'), el cual incorpora tres capítulos: '*Suspension*' (artículos L531-1 a L531-5), '*Procédure disciplinaire*' (artículos L532-1 a L532-13) y '*Sanctions disciplinaires*' (artículos L533-1 a L533-6). Con intención de sintetizar al máximo el régimen jurídico de la suspensión, podemos apuntar las siguientes ideas: en primer lugar, la suspensión de funciones es una medida cautelar y provisional que permite, en espera de una sentencia penal o del pronunciamiento de una sanción, separar al agente del servicio, siempre que haya cometido una falta grave, entendiéndose por tal ya sea el incumplimiento grave de las obligaciones profesionales o la comisión de un delito de derecho común, ya sea en ejercicio de su deber o no; en segundo lugar, la facultad de pronunciar la suspensión de funciones corresponde a la autoridad facultada para realizar la contratación; ahora bien, la suspensión no rompe el vínculo que une al agente con su administración, conservando este su remuneración (*rémunération*) así como las prestaciones familiares obligatorias (*prestations familiales obligatoires*);⁸¹ en tercer lugar, en caso de que, a causa del proceso disciplinario o del proceso penal en su caso, al agente le fuera retenida su remuneración, esta retención no podrá exceder de la mitad de la misma, y en caso de no ser objeto de ninguna sanción penal o disciplinaria al finalizar el proceso iniciado en su contra, podrá reclamar el reembolso de todas las deducciones que se le hubieran practicado (*peut prétendre au remboursement des retenues*

⁸¹ 'Le fonctionnaire, auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline. Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement.' (art L531-2 CGFP)

effectuées sur sa rémunération);⁸² en cuarto lugar, la duración de la suspensión no podrá exceder de cuatro meses salvo en caso de proceso penal;⁸³ por último, si transcurrido este plazo la autoridad disciplinaria no ha adoptado ninguna decisión, el interesado, salvo que sea objeto de un proceso penal, será reintegrado en sus funciones.⁸⁴

En el mismo código, el artículo L550-1 enumera las causas de cese definitivo de la condición de funcionario, incluyendo la renuncia regularmente aceptada (*démission régulièrement acceptée*), la no reintegración al final de un período de disponibilidad (*non réintégration à l'issue d'une période de disponibilité*), el despido (*licenciement*), la revocación (*révocation*), la jubilación (*admission à la retraite*), la pérdida de la nacionalidad francesa (*perte de la nationalité française*), la pérdida de derechos civiles (*déchéance des droits civiques*), y por último, la inhabilitación para el ejercicio de un empleo público por decisión judicial (*interdiction par décision de justice d'exercer un emploi publique*). Por su parte, la regulación de la inhabilitación se encuentra en el derecho penal, concretamente en el artículo 131-27 del código de 1994, el cual establece los diferentes tipos de penas accesorias con carácter inhabilitante, ya sea para el ejercicio de la función pública o para el ejercicio de una actividad profesional, social, comercial o industrial.⁸⁵ Es importante señalar que esta pena de inhabilitación para el ejercicio de la función pública se prevé como pena accesoria para un elevadísimo número de delitos,

⁸² 'Le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions, affecté provisoirement ou détaché provisoirement dans un autre emploi peut subir une retenue, qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération mentionnée au second alinéa de l'article L. 531-1.' (art L531-4 CGFP)

⁸³ 'Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois.' (art L531-1 CGFP)

⁸⁴ 'En cas de non-lieu, relaxe, acquittement ou mise hors de cause, l'autorité hiérarchique procède au rétablissement dans ses fonctions du fonctionnaire.' (art L531-5 CGFP)

⁸⁵ 'Lorsqu'elle est encourue à titre de peine complémentaire pour un crime ou un délit, l'interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale est soit définitive, soit temporaire; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de cinq ans. L'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale est soit définitive, soit temporaire ; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de quinze ans.' (art 131-27 Code pénal)

siendo mencionada en alrededor de 30 artículos a lo largo del código (222-44, 222-45, 223-17, 224-9, 225-19, 225-20, 227-29, etc.), y previéndose su uso para castigar delitos muy diversos. Así, se prevé su uso para los delitos contra la integridad de las personas (atentados voluntarios e involuntarios a la integridad de la persona; violación, incesto y otras agresiones sexuales; acoso moral; grabación y difusión de imágenes de violencia; tráfico de estupefacientes), para los delitos contra la puesta en peligro de la persona (abandono de una persona incapaz de protegerse, experimentación sobre la persona humana, interrupción ilegal del embarazo, inducción al suicidio), para los delitos de atentado a la libertad de la persona (como la esclavitud), para los delitos de discriminación, los delitos de atentado contra menores e incluso los delitos de robo.

En conclusión, el sistema francés ha sido históricamente el más influyente respecto del resto de sistemas, fundamentalmente por la importancia de la revolución francesa y el periodo napoleónico en la configuración moderna de las penas y sanciones inhabilitantes. Más concretamente, las previsiones de la pena de interdicción serán el origen del régimen de las inhabilitaciones en gran parte de Europa. Ahora bien, en discordancia con todo lo anterior, la idea francesa de la separación de poderes ha llevado a que Francia haya sido el país en que más tarde se haya desarrollado el derecho administrativo disciplinario, de manera que a pesar de que la regulación de las sanciones disciplinarias así como del procedimiento disciplinario se encuentran en el CGFP, hoy en día siguen siendo los jueces los que conocen de las infracciones administrativas, si bien con un procedimiento distinto al ordinario.

4.2 ALEMANIA

En el caso alemán, la inhabilitación presenta una serie de características que le confieren ciertamente una personalidad singular y compleja. Entre estas características hay que destacar en primer lugar, la escasa atención que la historiografía jurídica y la doctrina alemana le han prestado a lo largo de la historia a las penas inhabilitantes; en segundo lugar, la *vis atractiva* que han ejercido las penas conocidas como 'infamantes' o *Ehrenstrafen*; y, en tercer lugar, la importantísima influencia que el *Code pénal* napoleónico de 1810 tuvo en esta materia.

En la tradición jurídica alemana anterior al periodo codificador, la inhabilitación para el ejercicio de la función pública siempre gozó de una doble consideración, de una parte como pena principal y autónoma por delitos nada relacionados con el honor; y de otra, como pena accesoria directamente ligada a las penas de honor, conocidas en alemán como *Ehrenstrafen*. Así por ejemplo, el *Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten* (prALR) de 1794, distingue dos tipos de inhabilitación: la inhabilitación como consecuencia jurídica de la imposición de las penas de honor (o *Ehrenstrafen*); y la inhabilitación impuesta como pena autónoma y principal, la cual irrogaba al condenado una completa incapacidad (*gänzliche Unfähigkeit*) para el ejercicio de los derechos civiles del ciudadano. Además, otra importantísima aportación de este ordenamiento fue la distinción, por vez primera, de la condición del sujeto que cometía el delito, de manera que en aquellos casos en que el sujeto activo era un funcionario en el ejercicio de su cargo, la pena de inhabilitación se entendía como principal y autónoma (o *Hauptstrafen*), mientras que cuando el sujeto activo era un ciudadano cualquiera, la pena de inhabilitación no era más que una de las penas accesorias que acompañaban a otra u otras penas principales (o *Nebenstrafen*). Este ordenamiento disponía frecuentemente la imposición de penas inhabilitantes a los funcionarios que cometieran un delito en ejercicio de su cargo, así fuera la degradación (*Degradierung*), la suspensión (*Suspendierung*), la inhabilitación (*Berufsverbot*) o la pérdida o privación del cargo (*Amtsenthebung*). Sobre esto, dice Hochheiser que, en la práctica, es precisamente esta segunda aportación la que permite que la primera distinción cobre sentido, puesto que es fundamentalmente en aquellos casos en que un funcionario comete un delito en el ejercicio de su cargo cuando la inhabilitación actúa como pena principal y autónoma.⁸⁶

En cualquier caso, el increíble protagonismo de las *Ehrenstrafen* en el sistema penal alemán hizo que con el paso del tiempo la consideración como pena principal y autónoma de la inhabilitación se fuera perdiendo en favor de la consideración como pena accesoria y dependiente de la imposición de otras penas principales, como bien evidencia el jurista Oliver Schwarz en su obra *Die strafgerichtliche*

⁸⁶ HOCHHEISER, A., *Der Beamtenbegriff im deutschen Reichsstrafrecht. Methodik, gesetzliche und geschichtliche Grundlagen*, 1929, p. 61

Aberkennung der Amtsfähigkeit und des Wahlrechts.⁸⁷ Ahora bien, esta evolución no tuvo como única causa la importancia de las *Ehrenstrafen* en el sistema penal tradicional de los estados alemanes, pues también se debió como señalamos anteriormente, a la escasa atención que la doctrina alemana ha prestado históricamente a las penas de inhabilitación y suspensión para el ejercicio de la función pública en sí mismas consideradas, y a la influencia que el Código penal francés de 1810 tuvo a lo largo del s. XIX en la regulación penal de Alemania.

La publicación del *Code* de 1810 tuvo efectivamente una muy temprana influencia sobre los códigos penales alemanes. Así, el de Baviera en 1813 o el de Prusia en 1851. Además, conviene recordar que el código penal napoleónico tuvo plena vigencia en los Estados Confederados del Rin durante algunos años.⁸⁸ El primer Código penal alemán fue el del Reino de Baviera, publicado en Munich en 1813 bajo la rúbrica *Strafgesetzbuch für das Königreich Bayern*. El Código penal bávaro incorporó gran parte del proyecto redactado por Feuerbach en 1807, y con ello, la concepción de incluir las penas inhabilitantes para el ejercicio de la función pública dentro de las penas infamantes o de honor (*Ehrenstrafen*).⁸⁹ Este código recogería la pena de inhabilitación (*Kassation* o *Dienstentsetzung*), según la cual el condenado perdía los cargos y honores que ostentase así como la capacidad para ejercerlos en el futuro; y la pena de *Dimission* (o *Dienstentlassung*), esto es, la simple destitución o separación del servicio, sin incapacidad futura; así como la *Degradation*, una medida con marcado carácter disciplinario que consistía en el descenso a un rango inferior, con el correspondiente efecto salarial. Dice Brandt que la pena de *Kassation* guardaría una importante semejanza con la pena de *dégradation civique* del código francés, reconocida por su efecto infamante.⁹⁰

⁸⁷ SCHWARZ, O., *Die strafgerichtliche Aberkennung der Amtsfähigkeit und des Wahlrechts. Eine rechtsvergleichende Untersuchung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten*, Baden-Baden, 1991, pp. 20-38.

⁸⁸ SCHUBERT, W., *Französisches Recht in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Zivilrecht, Gerichtsverfassungsrecht und Zivilprozeßrecht*, 1977

⁸⁹ GEISEL, K., *Der Feuerbachsche Entwurf von 1807: sein Strafsystem und dessen Entwicklung*, 1929, pp. 88-93

⁹⁰ BRANDT, C., *Die Entstehung des Code pénal von 1810 und sein Einfluss auf die Strafgesetzgebung der deutschen Partikularstaaten des 19. Jahrhunderts*, pp. 287-296

Asimismo, la pena de *Dimission* se habría inspirado en la idea francesa de *interdiction*.

Otros proyectos que siguieron la influencia del *Code pénal* napoleónico y del Código penal bávaro son la Constitución del Gran Ducado de Hessen (1839-1842), el Código penal del Reino de Württemberg (1839), el Código penal del Gran Ducado de Baden (1845), el proyecto de Código penal de Kurhessen (1849) y, finalmente, el Código prusiano de 1851.⁹¹ Este último es el que años más tarde determinaría buena parte del contenido del único Código penal alemán de 1871, el que sería promulgado tras la unificación. La aportación fundamental del Código prusiano de 1851 en el tema que nos ocupa, puede sintetizarse exponiendo la desaparición, casi en su totalidad, de las penas inhabilitantes como penas autónomas, así como su recalificación como penas accesorias (*Nebenstrafen*), además de la definitiva ubicación de estas penas dentro de las *Ehrenstrafen* (también *Ehrenrechte* o *Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte*), hasta el punto de que, como bien explica Goltdammer, se acepta la idea de que 'la habilitación para el ejercicio de la función pública corresponde sin duda alguna a las *Ehrenrechte*, y en consecuencia debe seguir la suerte de éstas, ya sea mediante su pérdida o suspensión'.⁹² En resumen, este código relegó las penas inhabilitantes a un plano secundario y de naturaleza accesoria, siguiendo la tendencia que había comenzado en 1813 con la promulgación del Código de Bavaria y, además, contribuyó a inspirarles un carácter marcadamente infamante, a causa de su definitiva identificación con las *Ehrenstrafen* y con los *Ehrensrechte*. El sentido y régimen jurídico de estas penas pasaría años más tarde al Código penal alemán de 1871 y se mantendría hasta la reforma de 1969, momento en que tanto la suspensión como la inhabilitación para el ejercicio de la función pública desaparecen del ordenamiento penal alemán para integrarse dentro del *Disziplinargesetz* o derecho disciplinario, aunque conservarán hasta nuestros días su cercanía al derecho penal.

⁹¹ MASFERRER, A., *La inhabilitación y suspensión del ejercicio de la función pública en la tradición penal europea y anglosajona*, 2009, pp. 114-118

⁹² GOLTDAMMER, T., *Die Materialien zum Strafgesetzbuche für die preussischen Staaten, aus den amtlichen Quellen nach den Paragraphen des Gesetzbuches zusammengestellt und in einem Kommentar erläutert*, p. 141

Como hemos indicado, el Código Penal Imperial de 1871 (*Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich* o *RStGB*), recibe de la tradición anterior, fundamentalmente, la naturaleza accesoria y el carácter infamante de las penas inhabilitantes. La inhabilitación se regula aquí como una mera consecuencia jurídica de una serie de penas (pena de muerte, de presidio, de prisión o de privación de los derechos civiles). Además, la legislación penal decide regular las inhabilitaciones de manera general para todos los ciudadanos, desapareciendo con ello las penas específicas de inhabilitación previstas para aquellos delitos cometidos por funcionarios en el ejercicio de su cargo. Esta es precisamente la novedad más interesante de este periodo, puesto que la regulación de las inhabilitaciones específicas para funcionarios se reubica en una ley especial, la Ley Imperial del Funcionariado (31.III.1873), la cual forma parte de un nuevo bloque del derecho, el derecho disciplinario o *Disziplinargesetz*. Esta ley regulará los principales aspectos que configuran el estatuto y el régimen del funcionario alemán de la época bismarckiana, sentando con ello las bases del derecho disciplinario alemán actual. Así por ejemplo, se prescribe la necesidad de que el funcionario se comprometa bajo juramento a cumplir las obligaciones propias de su cargo, antes de tomar posesión del mismo (§ 3); se dispone que al funcionario que cometa un delito en ejercicio de su cargo (*Amtsvergehen*) se le impondrá una pena disciplinar (*Disziplinarbestrafung*) (§ 72); establece los dos tipos de penas disciplinarias: 1) las *Ordnungsstrafen* o penas disciplinarias menores, y 2) el alejamiento del cargo (§ 73); dentro de las *Ordnungsstrafen* establece como sanciones: el aviso (*Warnung*), la reprimenda (*Verweis*) y la multa (*Geldstrafe*) (§ 74); y dentro del alejamiento del cargo, la traslación disciplinaria (*Strafversetzung*) y la separación o destitución del cargo (*Dienstentlassung*) (§ 75).⁹³

Los años 30 del siglo XX fueron testigo del surgimiento del debate doctrinal más importante hasta la fecha sobre la inhabilitación. En un primer momento, juristas como Hagen o Schwarz criticaron su carácter accesorio, principalmente en atención a su regulación con carácter principal en otros ordenamientos jurídicos europeos (fundamentalmente el francés, el portugués y el español). Posteriormente, se les reprochó su carácter infamante, fundamentalmente a raíz de

⁹³ HARTUNG, F., *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 1922, pp. 267-310

dos cuestiones. La primera cuestión nos lleva a la Alemania Nazi (1933-1945), periodo en que el totalitarismo político hizo que las *Ehrenstrafen*, como penas de honor, ganaran protagonismo y se situaran en el centro del sistema legal. Fue el abuso en la utilización de estas penas durante este periodo lo que determinó, una vez abolido el régimen, el interés político y doctrinal por su total eliminación. La segunda cuestión se encuentra en el éxito de la definitiva supresión de las penas de tipo infamante de los ordenamientos suizo y danés, ambos con una tradición jurídica similar a la alemana, así como las críticas de estudiosos europeos al mantenimiento de este tipo de penas en Alemania.⁹⁴ Ante esta situación, los esfuerzos encaminados a conseguir una reforma general del Derecho penal se materializaron en 1969 con la promulgación de las Leyes de Reforma del Derecho Penal (*Gesetzen zur Reform des Strafrechts*), las cuales introdujeron la reforma del sistema punitivo que aún sigue vigente. Para el tema que nos ocupa, tres fueron las principales consecuencias de esta reforma: en primer lugar, desaparecen las distintas clases de penas privativas de libertad (*Zuchthausstrafe, Gefängnisstrafe, Strafhaft und Einschließung*) y se introduce una única pena de prisión (*Gefängnisstrafe*); en segundo lugar, se suprime la degradación cívica o pérdida de los derechos civiles (el régimen § 31-36 de 1871); por último, la inhabilitación desaparece definitivamente como pena accesoria y pasa a regularse como una mera consecuencia o efecto accesorio de la condena (*Nebenfolge*), lo que se combinó con un importante desarrollo de las sanciones administrativas para aquellas infracciones cometidas por funcionarios en ejercicio de su cargo, es decir, del derecho disciplinario.

Actualmente, las penas inhabilitantes para el ejercicio de la función pública encuentran una amplia regulación en Alemania, lo que se debe fundamentalmente al modelo federal de organización territorial, que permite leyes a nivel federal y a nivel territorial. Para el estudio que nos ocupa nos interesa centrarnos en la regulación marco, por lo que dejaremos los ordenamientos jurídicos de los Länder para aquellos estudios más específicos. A nivel federal nos interesa fijarnos en la *Bundesbeamtengesetz* o BBG (Ley Federal de la Función Pública), en el *Beamtenstatusgesetz* o BeamtStG (Ley sobre el Estatuto de los Funcionarios

⁹⁴ SIMSON, G., 'Ohne Verlust der Bürgerlichen Ehrenrechte (Schwedische Prinzipien und Erfahrung)', *Neue Juristische Wochenschrift*, 1957, pp. 659-660.

Públicos) y en la *Bundesdisziplinargesetz* o BDG (Ley Disciplinaria Federal). En las dos primeras, la BBG y el BeamStG, encontraremos la regulación relativa a la inhabilitación, cuyo equivalente jurídico en alemán es el *Entlassung* (traducido como ‘despido’ pero con un alcance terminológico mucho más amplio que en castellano). En la BDG encontraremos, entre las diferentes *Disziplinarmaßnahmen* (medidas disciplinarias), un apartado relativo al cese o destitución de empleo público (*Entfernung aus dem Beamtenverhältnis*) así como uno dedicado a la suspensión temporal (*Vorläufige Dienstenthebung*).

La BBG regula el estatuto jurídico de los funcionarios federales desde 1953, revisada por última vez en 2009 mediante la *Dienstrechtsneuordnungsgesetz* (o Ley de Reorganización de la Ley de Servicios). La sección quinta de esta ley se titula ‘*Beendigung des Beamtenverhältnisses*’ (o cese de la condición de funcionario público) e incluye tres subsecciones: *Entlassung* (o despido), *Dienstunfähigkeit* (o incapacidad para el servicio) y *Ruhestand* (o jubilación). Dentro de la subsección dedicada al despido (arts 30 a 43), nos interesan los artículos 41 y 42. El artículo 41 lleva por rúbrica ‘*Verlust der Beamtenrechte*’ (o pérdida de los derechos de los funcionarios públicos), y dispone que un funcionario público pierde la condición de funcionario 1) en caso de ser condenado a una pena de prisión de al menos un año; o 2) en caso de condena de acuerdo a las disposiciones sobre traición a la paz (*Friedensverrat*), alta traición (*Hochverrat*), poner en peligro el estado constitucional democrático (*Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates*) o poner en peligro la seguridad exterior (*Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit*). Lo mismo sucede si se revoca la capacidad para ocupar un cargo público o si los funcionarios pierden un derecho fundamental por decisión del Tribunal Constitucional Federal de

conformidad con el artículo 18 de la constitución.⁹⁵ El artículo 42 establece que si en un nuevo juicio se sustituye una decisión que dio lugar a la pérdida de los derechos de función pública por una decisión que no tiene este efecto, la relación de función pública se considerará no interrumpida. Los funcionarios públicos, si aún no han alcanzado la edad límite y están en condiciones de desempeñar sus funciones, tienen derecho a ser transferidos a un puesto de carrera igual o al menos equivalente a su puesto anterior y con al menos el mismo salario base final. Hasta que se traslade el nuevo cargo, recibirán el salario que hubieran percibido en su cargo anterior.⁹⁶

Si la BGG regulaba la situación de la función pública en relación con los funcionarios federales, la BeamtStG regula aquella de los funcionarios estatales y locales. En este caso, también es la sección quinta la que regula el cese de la condición de funcionario público, con la particularidad de que el contenido del artículo 24 de esta ley tiene la misma redacción que el 41 de la BGG, lo que puede interpretarse como una intención del legislador alemán de aplicar el mismo régimen a ambos grupos funcionariales.

⁹⁵ '(1) Werden Beamtinnen oder Beamte im ordentlichen Strafverfahren durch das Urteil eines deutschen Gerichts: 1. wegen einer vorsätzlichen Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr oder; 2. wegen einer vorsätzlichen Tat, die nach den Vorschriften über Friedensverrat, Hochverrat, Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates oder Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit oder, soweit sich die Tat auf eine Diensthandlung im Hauptamt bezieht, Bestechlichkeit strafbar ist, zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verurteilt, endet das Beamtenverhältnis mit der Rechtskraft des Urteils. Entsprechendes gilt, wenn die Fähigkeit zur Wahrnehmung öffentlicher Ämter aberkannt wird oder wenn Beamtinnen oder Beamte aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Artikel 18 des Grundgesetzes ein Grundrecht verwirkt haben. (2) Nach Beendigung des Beamtenverhältnisses nach Absatz 1 besteht kein Anspruch auf Besoldung und Versorgung, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Die Amtsbezeichnung und die im Zusammenhang mit dem Amt verliehenen Titel dürfen nicht weiter geführt werden.' (§ 41 Verlust der Beamtenrechte, BGG)

⁹⁶ 'Wird eine Entscheidung, die den Verlust der Beamtenrechte bewirkt hat, im Wiederaufnahmeverfahren durch eine Entscheidung ersetzt, die diese Wirkung nicht hat, gilt das Beamtenverhältnis als nicht unterbrochen. Beamtinnen und Beamte haben, sofern sie die Altersgrenze noch nicht erreicht haben und dienstfähig sind, Anspruch auf Übertragung eines Amtes derselben oder einer mindestens gleichwertigen Laufbahn wie ihr bisheriges Amt und mit mindestens demselben Endgrundgehalt. Bis zur Übertragung des neuen Amtes erhalten sie die Besoldung, die ihnen aus ihrem bisherigen Amt zugestanden hätte.' (§ 42 Wirkung eines Wiederaufnahmeverfahrens (1), BGG)

Por último, es necesario hacer mención de la BDG, la cual regula el procedimiento disciplinario en caso de faltas de conducta e infracciones por parte de los funcionarios públicos. Ya hemos mencionado que de esta ley nos interesa por una parte el artículo 10 (incluido dentro del Título II, dedicado a las *Disziplinarmaßnahmen*), y por otra, el capítulo cuarto del Título III, dedicado al *Behördliches Disziplinarverfahren* (o procedimiento disciplinario especial). El artículo 10, que lleva por rúbrica la expresión *Entfernung aus dem Beamtenverhältnis* (cuya traducción literal sería 'alejamiento de la relación funcional'), establece las consecuencias de la terminación de la relación de un funcionario público con la administración, es decir, las consecuencias una vez que una condena de inhabilitación (recordemos, *Entlassung*) es incontestable. Así, este precepto establece que la relación laboral termina con el cese del cargo de funcionario público, momento en que el funcionario público pierde el derecho a salarios y pensiones, así como la autoridad para utilizar el título oficial y los títulos otorgados en relación con el cargo. Ahora bien, el pago de los salarios cesará al final del mes natural en el que la decisión adquiera firmeza, y además, el funcionario destituido recibirá una contribución alimentaria equivalente al 50% de su salario por un periodo de 6 meses, aunque esta puede no concederse en caso de que el funcionario no sea merecedor de ella. La eliminación de la condición de funcionario público y sus consecuencias jurídicas se extienden a todos los cargos que desempeña el funcionario una vez la decisión judicial se vuelve incontestable. Si un funcionario que anteriormente tenía otra relación laboral en el servicio federal es destituido de la función pública, también perderá los derechos de la relación laboral anterior si esta medida disciplinaria se impone debido a una infracción oficial cometida en la relación laboral anterior. Por último, si un funcionario público ha sido destituido de su condición de funcionario público, no podrá ser reelegido

como funcionario público, es decir, no se deberá establecer ninguna otra relación laboral.⁹⁷

Respecto del procedimiento disciplinario especial, el título III BD lo establece en los siguientes términos. En primer lugar, el superior jerárquico de cualquier empleado público tiene el deber oficial de iniciar un procedimiento disciplinario en caso de que existan suficientes indicios de hecho que justifiquen la sospecha de mala conducta. Los motivos deberán constar en el expediente disciplinario y el funcionario deberá ser comunicado de los mismos así como de la incoación de un procedimiento disciplinario contra el, tan pronto como sea posible, sin poner en peligro el esclarecimiento de los hechos. Una vez incoado el procedimiento, el investigado es libre de expresarse oralmente o por escrito, concediéndosele para ello un plazo razonable de 2 semanas o de 1 mes respectivamente. Deberán realizarse las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos, debiendo determinarse las circunstancias incriminatorias, exculporias y las que sean importantes para determinar una medida disciplinaria. El superior jerárquico

⁹⁷ '(1) Mit der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis endet das Dienstverhältnis. Der Beamte verliert den Anspruch auf Dienstbezüge und Versorgung sowie die Befugnis, die Amtsbezeichnung und die im Zusammenhang mit dem Amt verliehenen Titel zu führen und die Dienstkleidung zu tragen. (2) Die Zahlung der Dienstbezüge wird mit dem Ende des Kalendermonats eingestellt, in dem die Entscheidung unanfechtbar wird. Tritt der Beamte in den Ruhestand, bevor die Entscheidung über die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis unanfechtbar wird, gilt die Entscheidung als Aberkennung des Ruhegehalts. (3) Der aus dem Beamtenverhältnis entfernte Beamte erhält für die Dauer von sechs Monaten einen Unterhaltsbeitrag in Höhe von 50 Prozent der Dienstbezüge, die ihm bei Eintritt der Unanfechtbarkeit der Entscheidung zustehen; eine Einbehaltung von Dienstbezügen nach § 38 Abs. 2 bleibt unberücksichtigt. Die Gewährung des Unterhaltsbeitrags kann in der Entscheidung ganz oder teilweise ausgeschlossen werden, soweit der Beamte ihrer nicht würdig oder den erkennbaren Umständen nach nicht bedürftig ist. Sie kann in der Entscheidung über sechs Monate hinaus verlängert werden, soweit dies notwendig ist, um eine unbillige Härte zu vermeiden; der Beamte hat die Umstände glaubhaft zu machen. Für die Zahlung des Unterhaltsbeitrags gelten die besonderen Regelungen des § 79. (4) Die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und ihre Rechtsfolgen erstrecken sich auf alle Ämter, die der Beamte bei Eintritt der Unanfechtbarkeit der Entscheidung inne hat. (5) Wird ein Beamter, der früher in einem anderen Dienstverhältnis im Bundesdienst gestanden hat, aus dem Beamtenverhältnis entfernt, verliert er auch die Ansprüche aus dem früheren Dienstverhältnis, wenn diese Disziplinarmaßnahme wegen eines Dienstvergehens ausgesprochen wird, das in dem früheren Dienstverhältnis begangen wurde. (6) Ist ein Beamter aus dem Beamtenverhältnis entfernt worden, darf er nicht wieder zum Beamten ernannt werden; es soll auch kein anderes Beschäftigungsverhältnis begründet werden.' (§ 10 Entfernung aus dem Beamtenverhältnis, BDG)

es el competente para realizar estas investigaciones, atendiendo a su mejor criterio, tantas como sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Ahora bien, en caso de que se hayan formulado cargos públicos contra el mismo funcionario en un proceso penal, el proceso disciplinario será suspendido, debiendo reanudarse únicamente en caso de conclusión legalmente vinculante del proceso penal. La práctica de la prueba deberá llevarse a cabo de acuerdo a las disposiciones del Código de Procedimiento Penal (*Strafprozessordnung*). Una vez finalizada la investigación, se deberá brindar al funcionario la oportunidad de realizar una declaración final. En este momento puede ponerse fin al procedimiento disciplinario, a través de una 'orden de suspensión' (*Einstellungsverfügung*) en caso de que no se haya probado la comisión de una infracción oficial, en caso de considerarse inadecuada la aplicación de una sanción o en caso de que el procedimiento disciplinario sea inadmisibile por cualquier otro motivo. En caso contrario deberá dictarse una 'orden disciplinaria' (*Disziplinarverfügung*) la cual debe estar debidamente motivada e indicar los hechos que prueban la comisión de una infracción, así como la posible sanción aplicable. La orden disciplinaria deberá ser notificada al interesado y al 'superior superior' (*höhere Dienstvorgesetzte*) o máxima autoridad del servicio (*oberste Dienstbehörde*), que será el competente para determinar la adecuación de la sanción prevista en la orden disciplinaria, o bien de su modificación por otra sanción o la revocación de la orden disciplinaria si así lo considera. aplicable al caso o bien revocar la orden disciplinaria si así lo considera, terminando en cualquier caso el procedimiento disciplinario. Ahora bien, el funcionario tiene derecho a iniciar un procedimiento de oposición ante la propia Administración, salvo en el caso de que la resolución haya sido dictadas por la máxima autoridad del servicio, en cuyo caso deberá acceder directamente a la jurisdicción a través de una denuncia.

Vistas las consecuencias administrativas de la imposición de la pena de *Entlassung* así como el procedimiento disciplinario especial, pasemos ahora a ver la institución de la suspensión temporal en el ordenamiento jurídico alemán, regulada como ya hemos señalado, en el capítulo cuarto del Título III, bajo la rúbrica *Vorläufige Dienstenthebung und Einbehaltung von Bezügen* (cuya traducción literal sería 'separación provisional del servicio y retención de ingresos'). En el derecho disciplinario alemán, la suspensión es un medida disciplinaria adoptada por la administración empleadora de un funcionario e incluye tanto la separación temporal

del servicio como la retención parcial del salario. Esta medida puede imponerse tanto en el momento de iniciarse un procedimiento disciplinario como en cualquier momento a lo largo de su vigencia, siempre que exista sospecha de que el funcionario en contra de quien se ha abierto el procedimiento haya cometido una falta muy grave, la cual, sobre la base de la evaluación de los hechos, pueda conducir a la ruptura de la relación funcional.

En conclusión, la inhabilitación para el ejercicio de la función pública, en origen una pena regulada como principal y con carácter autónoma respecto de otras penas, pasó una vez comenzado el siglo XIX, y por influencia de la legislación penal napoleónica, a quedar regulada como una pena accesoria dependiente de la imposición de otras penas principales. Además, por la importancia de las *Ehrenstrafen* en la tradición jurídica alemana, las penas inhabilitantes terminaron por identificarse con estas, lo que les confirió un carácter infamante que llevó en última instancia a su desaparición como pena del ordenamiento jurídico penal alemán. En la actualidad, el régimen jurídico de la inhabilitación para el ejercicio de la función pública se encuentra dentro de las *Nebenfolgen* (en el caso del derecho penal) y han recobrado su protagonismo dentro del derecho disciplinario como castigo principal para aquellas conductas reprochables llevadas a cabo por funcionarios en el ejercicio de su cargo.

4.3 REINO UNIDO

En la tradición jurídica anglosajona, la situación se plantea, de inicio, desde una perspectiva diferente. Cabe comenzar exponiendo la falta de interés que, al igual que en Alemania, las inhabilitaciones han suscitado en la tradición criminal anglo-americana y, en consecuencia, la enorme dificultad de encontrar referencias en los tratados de Derecho criminal inglés y americano. Ahora bien, esto no nos hace concluir la inexistencia de estos efectos inhabilitantes en tales ordenamientos sino simplemente su inexistencia en el sistema punitivo anglosajón, el cual se centra fundamentalmente en las penas privativas de libertad. Teniendo esto claro, podemos establecer como base el hecho de que, de manera generalizada, el efecto inhabilitante para el ejercicio de la función pública no se ha regulado en la tradición jurídica del *Common law* como una pena o castigo consecuencia de la comisión de determinados delitos, sino como una consecuencia jurídica de la

condena. Además, un aspecto fundamental al analizar cualquier aspecto del sistema jurídico del Reino Unido es la profunda diferencia que existe entre el régimen estatutario y el régimen del common law. Si régimen estatutario hace referencia a las leyes escritas y formales, aprobadas mediante el proceso legislativo y que establecen normas claras y específicas en diversas áreas del derecho; el régimen del common law es aquel que se desarrolla completamente a través de las decisiones judiciales y la jurisprudencia, es decir, se origina en los fallos de los tribunales, basándose en la costumbre y en la interpretación de casos previos, configurando así un sistema de derecho no escrito que se construye sobre precedentes judiciales.

Habiendo dejado clara esta importante distinción, la doctrina anglosajona explica como los efectos privativos para el condenado hunden sus raíces en la antigua institución inglesa del *attainder*, institución que puede asimilarse a la *outlawry* germánica (refiriéndose a la *Rechtslosigkeit* o 'lack of rights'), a la *muerte civil* de origen medieval o a la *infamia* greco-latina. Salvando las diferencias entre ellas, todas estas instituciones tienen como denominador común la sustracción de un conjunto de derechos civiles y políticos al condenado, entre los cuales se encuentra el ejercicio de un cargo público.⁹⁸ Centrándonos primero en el régimen estatutario, hay que decir que, tradicionalmente, el concepto de *attainder* aparece íntimamente conectado a las nociones de *treason* y *felony*. Esto es debido a que, al condenado por delito de traición o por cualquier *felony* se le declaraba *attainted*, siendo las consecuencias de esta declaración la confiscación de bienes (*forfeiture*), la corrupción de la sangre (*corruption of blood*) y la pérdida de todos los derechos políticos y civiles.⁹⁹ En este momento se hace relevante poner de manifiesto que, hasta 1967, la tradición criminal inglesa agrupaba en la noción de *felony* las conductas delictivas de mayor gravedad y agrupaba los delitos menores en el concepto de *misdemeanor*. Según William Blackstone, el criterio principal que permitía distinguir ambas conductas delictivas sería precisamente la declaración

⁹⁸ DAMASCA, 'Adverse Legal consequences of conviction and their removal: a comparative study', pp. 350-356

⁹⁹ GRANT, W.M.; LeCORNU, J.; PICKENS, J.A.; VINSON, C.R., The collateral consequences of a criminal conviction, pp. 942-943

de *attainted* que siempre venía unida a las condenas por *felony*.¹⁰⁰ Junto a este criterio diferenciador así como a la diversidad de delitos y castigos impuestos, encontramos también una cuestión procesal que nos permite singularizar los conceptos. En este sentido, aquellos que hubieran incurrido en algún *felony* no tendrían derecho a asistencia letrada, lo que se conoce como *defense of counsel* o *assistance of counsel*, mientras que sí gozarían de esta prerrogativa aquellos que hubieran incurrido en *misdemeanor*.¹⁰¹ Así, hasta 1870, el efecto jurídico inhabilitador para el ejercicio de la función pública procedía fundamentalmente de la institución del *attainder*.

La situación, relativamente estable en la historiografía jurídica inglesa hasta la fecha, cambia en 1870 con la promulgación del *Forfeiture Act 1870*, cuyo objeto principal fue la definitiva abolición del *attainder*. Ahora bien, es importante señalar que esta supresión no hace desaparecer la privación del ejercicio de la función pública en el derecho inglés, sino que esta se reorienta, pasando a formar parte de la tradición estatutaria. En tal sentido, si bien el párrafo primero del *Forfeiture Act* disponía la abolición del *attainder*, el párrafo segundo recogía una larga serie de consecuencias inhabilitantes para todos aquellos condenados por *treason* o *felony*, de tal manera que quedaba colmado el vacío inicialmente originado. Así, entre estos efectos inhabilitantes se prevé la sustracción de cualquier cargo público ostentado por el condenado en el momento de recaer la sentencia condenatoria, así como la imposibilidad de acceder en el futuro hasta que no fueran convenientemente rehabilitados o hasta que recibieran el perdón real.¹⁰² En

¹⁰⁰ BLACKSTONE, W., 'Felonies, Injurious to the King's Prerogative' en *Commentaries on the Laws of England*, Libro IV, 1979, pp. 94-101

¹⁰¹ LANGBEIN, J.H., *The Origins of Adversary Criminal Trial*, 2003, pp. 36-40

¹⁰² 'Provided nevertheless, that if any person hereafter convicted of treason or felony, for which he shall be sentenced to death, or penal servitude, or any term of imprisonment with hard labour, or exceeding twelve months, small at the time of such conviction hold any military or naval office, or any ecclesiastical benefice, or any place, office or emolument in any university, college or other corporation, or be entitled to any pension or superannuation allowance payable by the public, or out of any public fund, such office, benefice, employment, or place shall forthwith become vacant and such pension or superannuation allowance or emolument shall forthwith determine and cease to be payable, unless such person shall receive a free pardon from Her Majesty' (recogido en *The Law Reports. The Public General Statutes*. London, 1870, Chapter 23. 2, pp. 197-198)

estrecha relación con el *Forfeiture Act*, promulgado el 4 de julio de 1870, se promulga el 9 de agosto del mismo año el *Juries Act 1870*, el cual disponía la inhabilitación perpetua para el ejercicio de funciones judiciales como miembro de un jurado o en cualquier otro proceso como consecuencia de la condena por los delitos de traición, *felony* o cualquier otro crimen considerado *infamous*.¹⁰³

Junto a las provisiones del *Forfeiture Act 1870* y del *Juries Act 1870*, los cuales realmente recogían las consecuencias inhabilitadoras para el ejercicio de la función pública como consecuencia de la condena por conductas delictivas perpetradas por cualquier ciudadano, conviene subrayar la importancia del contenido de otros estatutos en el plano de las inhabilitaciones dirigidas para quienes delinquesen precisamente en ejercicio de su cargo, a saber, el *Public Bodies Corrupt Act 1889*, el *Local Government Act 1933* y el *Representation of the People Act 1949*.

En primer lugar, con el *Public Bodies Corrupt Act 1889* se pretende castigar todo ejercicio abusivo de la función pública. Así, el capítulo primero dispone que cualquier corruptela cometida por un funcionario público en el ejercicio de su cargo, será castigado con la privación de libertad, multa y la consiguiente inhabilitación, quedando incapacitado para el ejercicio de cualquier cargo público en el plazo de siete años, con la consiguiente pérdida de cualquier cargo que ostentara el condenado al recaer la sentencia.¹⁰⁴ Asimismo, se dispone que para el caso de que el funcionario incurriera en tal conducta abusiva por segunda vez, la inhabilitación

¹⁰³ 'Provided always, and it is hereby enacted, that no man who has been or shall be attainted of any treason or felony, or convicted of any crime that is infamous, unless he shall have obtained a free pardon, nor any man who is under outlawry, is or shall be qualified to serve on juries or inquests in any court or on any occasion whatsoever' (recogido en *The Law Reports. The Public General Statutes*. London, 1870, Chapter 77, s. 10, p. 86)

¹⁰⁴ 'Any person on conviction for offending as aforesaid shall, at the discretion of the court before which he is convicted, — (c) be liable to be adjudged incapable of being elected or appointed to any public office for seven years from the date of his conviction, and to forfeit any such office held by him at the time of his conviction' (recogido en *The Law Reports. The Public General Statutes*. London, 1889, vol XXVI, Chapter 69, p. 356)

sería de por vida, a parte de perder el derecho de sufragio en un plazo de siete años.¹⁰⁵

En segundo lugar, la promulgación en 1933 del *Local Government Act* estableció un nuevo supuesto, en este caso el efecto inhabilitador para el ejercicio de la función pública se dirigía al desempeño de cualquier oficio público en el ámbito local.¹⁰⁶ Se hace interesante subrayar que la actualización de este texto en 1972 no alteró la redacción de este precepto.

En tercer lugar, el Representation of the People Act 1949, dispuso en su sección 139 la exigencia del transcurso de unos plazos para que un exconvicto que hubiese incurrido en alguna práctica ilegal o de corrupción pudiera presentarse como candidato a unas elecciones parlamentarias o municipales. En el caso de este precepto, la modificación del texto en 1983 sí alteraría su redacción, reduciéndose con ello su alcance a las elecciones municipales.¹⁰⁷

El régimen de las inhabilitaciones en el ordenamiento jurídico británico se vio de nuevo afectado con la promulgación del *Criminal Justice Act* en 1967. Esta reforma tuvo un impacto muy significativo en el Derecho criminal inglés, puesto que supuso la definitiva abolición de la tradicional distinción entre *felony* y *misdemeanour*. Con la desaparición de la categoría de *felony* desaparecían en buena lógica todos aquellos supuestos en los que la inhabilitación se imponía como consecuencia de

¹⁰⁵ '(d) in the event of a second conviction for a like offense he shall, in addition to the foregoing penalties, be liable to be adjudged to be for ever incapable of holding any public office, and to be incapable for seven years of being registered as an elector, or voting at an election either of members to serve in Parliament or of member of any public body, and the enactments for preventing the voting and registration of persons declared by reason of corrupt practices to be incapable of voting shall apply to a person adjudged in pursuance of this section to be incapable of voting' (recogido en The Law Reports. The Public General Statutes. London, 1889, vol XXVI, Chapter 69, pp. 356-357)

¹⁰⁶ 'A person is disqualified from being elected a member of local authority if, within five years before the day of his election or since his election, he has been convicted of any offense and has had passed on him a sentence of imprisonment, suspected or not less than three months without the option of a fine' (*Halsbury's Laws of England*, 1990, vol. 11, 2, p. 1146)

¹⁰⁷ 'Candidate reported guilty of corrupt or illegal practice: (1) If a candidate who has been elected is reported by an election court personally guilty or guilty by his agents of any corrupt or illegal practice his election shall be void'

la condena por *felony*. Cabría preguntarse entonces cuál fue la suerte de estos supuestos y qué dejó el *Criminal Justice Act 1967* de la antigua inhabilitación proveniente del *Forfeiture Act 1870*. Pues bien, todos los supuestos de inhabilitación (*disqualification*) vigentes hasta 1967, en virtud de los cuales el reo perdía todos los cargos que ostentara en el momento de recaer la condena y que le impedían acceder a un empleo o cargo público, fueron estimados como innecesarios por el Criminal Law Revision Committee (Comité de Revisión del Derecho Criminal), quedando así el efecto inhabilitador para el ejercicio de la función pública completamente abolido.¹⁰⁸

Veamos ahora cual es el régimen vigente hoy en día en lo relativo a las inhabilitaciones para el ejercicio de la función pública en el ordenamiento jurídico inglés. Tal y como acabamos de ver, el *Criminal Justice Act 1967* habría abolido todos los supuestos de inhabilitación que se imponían como consecuencia de una condena por *felony*. No obstante, hay que apuntar en primer lugar que esta reforma no afectó a lo dispuesto por el *Forfeiture Act 1870* con respecto al delito de traición, la cual se mantuvo vigente, es decir, que la sentencia condenatoria por traición sigue llevando consigo a día de hoy la inhabilitación, de manera que al condenado por delito de traición se le irroga, hasta el cumplimiento de la sentencia o hasta la concesión del perdón real, la pérdida de los derechos civiles y políticos, entre los que se encuentra el ejercicio de cualquier cargo o empleo público en los dominios de la Corona. En segundo lugar, de igual manera que el *Criminal Justice Act 1967* no interrumpió la vigencia del *Forfeiture Act 1870* con respecto al delito de traición, tampoco interrumpió la vigencia del resto de estatutos a los que nos hemos referido anteriormente, el *Public Bodies Corrupt Act 1889*, el *Local Government Act 1933* y el *Juries Act 1870*. El contenido de todos ellos continua vigente a día de hoy, si bien el contenido del *Local Government Act 1933* hay que buscarlo en el *Local Government Act 1972*, s. 80, en el cual se prevé la inhabilitación para ocupar cualquier oficio público de ámbito local a quien, bien ejerciendo el cargo, bien cinco años antes de su nombramiento, hubiera sido condenando a una pena privativa de libertad de al menos tres meses, sin opción al pago de una multa como pena sustitutoria; y el contenido del *Juries Act 1870* en el *Juries Act 1974*, en cuyo nuevo texto desaparecen las expresiones relativas a traición, *felony* y crimen infame, pero

¹⁰⁸ ROYDHOUSE, *The Criminal Law and the Criminal Justice Acts 1967*, p. 8

en esencia se continúa impidiendo formar parte de cualquier jurado a aquellos condenados en los que hubiera recaído pena privativa de libertad de más de cinco años, pena de prisión o pena de prestación de servicios a la comunidad (*probation*).

Junto a todo lo anterior, el régimen jurídico vigente prevé la imposición de la inhabilitación en dos supuestos más. El primero, procedente de la tradición del *Common Law*, consiste en que la condena por el incumplimiento negligente de una obligación relativa a un oficio público irroga también la inhabilitación para el ejercicio de tal oficio.¹⁰⁹ El segundo, procedente del Derecho estatutario, se refiere a la condena por la compraventa de un cargo público, la cual conlleva la inhabilitación permanente para el desempeño del concreto cargo público de que se trate.¹¹⁰

Para terminar con la exposición del régimen de inhabilitaciones para el ejercicio de la función pública en la tradición jurídica anglosajona conviene recordar que el régimen estatutario que venimos exponiendo, aquel que se encuentra debidamente regulado y previsto por escrito, coexiste en la tradición jurídica anglosajona junto al régimen del common law. Además, en el ámbito de las inhabilitaciones para el ejercicio de la función pública, el common law tiene un papel protagonista, puesto que, como hemos visto, las previsiones estatutarias aplican únicamente a supuestos muy concretos, bien por razón del delito, como el de traición, previsto en el *Forfeiture Act 1870*, bien por razón del sujeto, como las previsiones del *Public Bodies Corrupt Act 1889* y del *Local Government Act 1933*. Ahora bien, la exposición del régimen del *common law*, si bien relativamente simple, plantea una serie de dificultades, precisamente debido a la falta de previsiones legales escritas y a la propia flexibilidad del sistema.

¹⁰⁹ '(...) and on conviction of the common law offense of neglect of duty a public officer becomes disqualified from holding that office in question' (recogido en *Halsbury's Laws of England*, 1990, vol. 11, p. 1340)

¹¹⁰ 'Conviction of the sale or purchase of a public office renders a person permanently disqualified from holding that office' (recogido en *Halsbury's Laws of England*, 1990, vol. 11, p. 1146)

Dentro del régimen del common law hay que diferenciar las acciones administrativas (el régimen disciplinario) de las acciones judiciales. Respecto de las acciones administrativas, la autoridad para ejercer acciones disciplinarias contra funcionarios recae en los Jefes de Departamento (*Heads of Department*). Los Jefes de Departamento deben asegurarse de que los funcionarios públicos bajo su responsabilidad observan los principios, valores y conductas establecidos en el *Civil Service code* así como cualquier otra instrucción oficial vinculante para los funcionarios públicos.

Cuando un Jefe de Departamento tenga conocimiento de que se ha cometido una presunta infracción o violación de la disciplina bajo su responsabilidad, instará el inicio de un procedimiento disciplinario. Este procedimiento comenzará con un proceso de recopilación de hechos para obtener la información y las pruebas necesarios y en virtud de los cuales se emitirá una declaración de cargos. La declaración de cargos deberá incluir los detalles de la infracción, la gravedad de la infracción y si esta podría llevar a despido. Cuando los cargos sean considerados de naturaleza menor el funcionario podrá solicitar una reunión de resolución temprana (*early resolution meeting*) con el objetivo de llevar a un acuerdo con el Jefe de Departamento sobre su culpabilidad y sobre la sanción, si la hubiera, a imponer. En caso de que no se solicite esta reunión o en caso de que esta termine sin acuerdo mutuo entre las partes, el Jefe de Departamento decidirá sobre la sanción atendiendo a su mejor criterio y comunicará su decisión al funcionario imputado. Las sanciones para las infracciones de naturaleza menor son progresivas y aumentan en severidad de un caso al siguiente: advertencia escrita para el primer caso, suspensión sin sueldo por un periodo determinado de hasta 5 días laborables en el segundo caso, suspensión sin sueldo por un periodo determinado de hasta 10 días laborables y una advertencia de despido en el tercer caso y despido en el cuarto caso. Cuando los cargos sean considerados de naturaleza grave, el Jefe de Departamento remitirá el caso al Secretario Permanente, quien nombrará una Junta Disciplinaria la cual redactará un informe sobre el caso y propondrá, en caso de considerar culpable al imputado, una sanción. Las sanciones para las infracciones de naturaleza menor no son progresivas y se impondrán en función de la gravedad del caso: suspensión sin sueldo por un período determinado, retención de incremento salarial o despido.

Además, como alternativa al despido, la Junta Disciplinaria puede recomendar la degradación de un funcionario a un grado o puesto inferior.

En caso de que un Jefe de Departamento tenga conocimiento de que un delito presuntamente cometido por un funcionario público bajo su responsabilidad pueda ser de naturaleza penal, deberá consultar con el Fiscal General sobre si se debe iniciar una acción penal o, si el Fiscal General no aconseja proceder con una acción penal, sobre si se deben tomar medidas disciplinarias. Asimismo, cuando un Jefe de Departamento se entere de que un funcionario público bajo su responsabilidad está siendo investigado o ha sido arrestado por la policía en relación con un delito penal de naturaleza que probablemente justifique una acción disciplinaria, y el Jefe de Departamento considere que el funcionario debe ser retirado temporalmente de su puesto de trabajo, podrá suspender al funcionario de manera precautoria de sus funciones y poderes. El Jefe de Departamento podrá revisar la suspensión en cualquier momento. Además, un funcionario suspendido por motivos precautorios respecto del cual no se hayan presentado cargos penales después de transcurridos seis meses desde la fecha de dicha suspensión, podrá presentar una solicitud al Jefe de Departamento para la reconsideración de la suspensión.

Respecto de las acciones judiciales, el régimen se centra en el delito por mala conducta en el ejercicio de la función pública (*offence of misconduct in public office*), siendo este un delito que se analiza caso por caso y cuya consecuencia jurídica dependerá de la naturaleza del cargo, las funciones públicas que desempeña el acusado y el nivel de confianza pública. La jurisprudencia ha definido que para ser declarado culpable de mala conducta en el ejercicio de la función pública, se debe demostrar que el funcionario público ha descuidado deliberadamente el cumplimiento de su deber, bien por un acto positivo o por omisión; en un grado tal que constituya un abuso de la confianza pública en la persona que ocupa el cargo; y sin que medie excusa o justificación razonable, debiendo todo ello ser analizado por el tribunal. Respecto de la condena, debido a que la mala conducta en el ejercicio de la función pública es un delito de *common law* y no existe un estatuto que establezca las consecuencias jurídicas por la comisión de este delito, el tribunal tiene una amplia discreción respecto a la pena

que se imponga. No obstante, lo más habitual es que la pena de prisión venga acompañada de una de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, siendo la duración de ambas lo que debe ser decidido por el tribunal atendiendo a las circunstancias concretas del caso.

Además, fuera del delito por mala conducta en el ejercicio de la función pública, en caso de que se iniciara un procedimiento penal contra cualquier funcionario público, independientemente del delito, el Tribunal podrá imponer una pena de inhabilitación cuando así lo exijan las circunstancias del caso. Además, si la pena impuesta por el Tribunal incluye una sentencia de prisión o inhabilitación, el Jefe de Departamento remitirá el fallo judicial a la Comisión del Servicio Público, quien deberá decidir la sanción disciplinaria que se impondrá al funcionario, valorando la naturaleza de la infracción así como la relación con las responsabilidades oficiales del funcionario. Si el funcionario es absuelto en procedimiento penal no se le podrá imponer sanción disciplinaria por aquellos cargos por los que haya sido absuelto, pero si el Jefe de Departamento considera que debe tomarse contra el una acción disciplinaria por otros cargos, deberá presentar la propuesta de cargos contra el funcionario para la aprobación del Fiscal General e iniciará, en su caso, el procedimiento administrativo disciplinario que ya ha sido explicado.

A modo de conclusión podemos decir que el régimen de inhabilitaciones para el ejercicio de la función pública en la tradición jurídica anglosajona combina dos enfoques distintos: el estatutario y el del common law. El régimen estatutario, aunque claramente definido y regulado, coexiste con la flexibilidad del common law, que, en ausencia de normas explícitas, permite una mayor discreción y adaptación en cada caso. Además, el sistema anglosajón se basa en una estrecha relación de convivencia entre el derecho administrativo disciplinario y el derecho penal, con procesos íntimamente relacionados y que permiten la aplicación simultánea de acciones disciplinarias y judiciales, diferenciándose fundamentalmente por la gravedad de las infracciones y la autoridad que respalda cada uno de los procesos.

4.4 ESPAÑA

Llegamos a la recta final de nuestro viaje por las diferentes regulaciones jurídicas de las penas inhabilitantes en Europa, y no podríamos acabar en un sistema mejor que en el español, cuyo estudio merece una atención especial al tratarse del nuestro propio. De la tradición jurídica española podemos empezar diciendo que es bastante habitual encontrar penas privativas de derechos. Algunas de estas penas han ido desapareciendo con el paso del tiempo debido a su carácter infamante, como la muerte civil (recogida desde las Partidas y en vigor hasta 1822), la degradación (de frecuente aplicación en el derecho canónico) o la interdicción (de origen romano y vigente hasta 1944). No obstante, junto a estas penas ya desaparecidas y que hemos tenido oportunidad de analizar en nuestro recorrido por Francia, Alemania y el Reino Unido, merecen una mayor atención las penas de inhabilitación, suspensión y pérdida del oficio y/o cargo público, las cuales constituyen aún a día de hoy, con las modificaciones que veremos más adelante, una pieza fundamental del sistema punitivo español.

Para el caso español no resulta ventajoso analizar el momento anterior a la codificación de manera separada al análisis de la etapa codificadora, pues precisamente uno de los rasgos característicos más importantes de las penas inhabilitantes en España es el hecho de que apenas han sufrido cambios sustanciales a lo largo de su historia. La única reforma sustancial que, a nuestro juicio, habría supuesto un verdadero avance en nuestra tradición penal, fue la temprana supresión del efecto infamante o estigmatizante que consigo llevaba la aplicación de estas penas, y es que la desaparición definitiva de la pena de infamia en nuestro ordenamiento tuvo lugar con el Código de 1848. Otro rasgo característico y novedoso respecto al resto de sistemas vistos, es el hecho de que históricamente, a pesar de la existencia de la pena de infamia, la tradición penal española nunca ha considerado las penas inhabilitantes como penas infamantes, consideración que sí encontramos en la tradición penal alemana e incluso la francesa. Esta consideración como penas sin efecto infamante representa precisamente una de las causas por las que la regulación española de las penas inhabilitantes ha requerido en los últimos dos siglos, de menos modificaciones que sus análogas europeas, puesto que las modificaciones que sí se han experimentado en Francia o Alemania se han basado fundamentalmente en la eliminación precisamente de este efecto. Así las cosas, es posible decir que las penas inhabilitantes de la codificación fueron, en buena medida, el reflejo de lo que

habían sido en la tradición jurídica anterior al movimiento codificador. Esta particularidad del sistema español, unido a las escasas reformas históricas que ha sufrido este grupo de penas en España, nos permite concluir que la actual regulación de las mismas es sustancialmente coincidente desde el Código de 1848 hasta la actualidad.

Procedemos ahora a realizar una breve aproximación a la evolución histórica de estas penas en los diferentes códigos penales. En primer lugar, el código de 1822 ubicó las penas inhabilitantes para el ejercicio de la función pública entre las penas no corporales, junto a la declaración de infamia o la de ser indigno del nombre español o de la confianza nacional, lo cual es relevante, puesto que el infame no podría ‘tener empleo, comisión, oficio ni cargo público alguno’.¹¹¹ La tipología de este código recogía tres tipos de penas inhabilitantes: la inhabilitación, la pérdida o privación del cargo u oficio público y la suspensión. La pena de inhabilitación llevaba consigo tanto la pérdida del oficio público que estuviera ejerciendo el condenado en el momento de la condena, como la incapacidad futura de este para ostentar y ejercer un oficio público en el futuro. La pérdida o privación del cargo u oficio público supone la pérdida definitiva del oficio público que el oficial se encontrara ejerciendo hasta el momento, pero sin que esto impidiera que el convicto pudiera ejercer de nuevo un oficio público en el futuro. Por su parte, la pena de suspensión simplemente privaría temporalmente al condenado del ejercicio de su cargo, sin que este le fuera sustraído, de manera que, una vez transcurrido el tiempo de privación dispuesto por la ley o la sentencia condenatoria, el sujeto podía volver a ejercerlo. Del código de 1822 pasamos al de 1848, el cual distinguía tres categorías de penas diferentes (aflictivas, correccionales y leves), incorporando la gran mayoría de las inhabilitantes entre las penas aflictivas, si bien la suspensión se recogió entre las correccionales. Este código introdujo dos novedades importantes: en primer lugar, la supresión de la pena de infamia en virtud del artículo 23 del Código, el cual dispuso que ‘la ley no reconoce pena alguna infamante’; y, en segundo lugar, la posibilidad de imponer las penas

¹¹¹ ‘El reo a quien se le imponga la pena de infamia, perderá hasta obtener la rehabilitación, todos los derechos de ciudadano; no podrá ser acusador, sino en causa propia, ni testigo ni perito, ni albacea, ni tutor ni curador sino de sus hijos o descendientes en línea recta, ni árbitro ni ejercer el cargo de hombre bueno, ni servir en el ejército ni armada, ni en la milicia nacional, ni tener empleo, comisión, oficio ni cargo público alguno’ (art. 74 CP 1822)

inhabilitantes bien como penas principales, bien como penas accesorias, lo que es una clara influencia del Código napoleónico de 1810 y respecto a lo cual ya se había dejado la puerta abierta en el Código de 1822. El uso de estas penas como accesorias fue desde entonces muy habitual, y es que la llevaban consigo no pocas penas principales: la pena de muerte, de cadena perpetua, de reclusión perpetua, de relegación y extrañamiento perpetuos, de cadena temporal, de presidio mayor, de reclusión, relegación y extrañamiento temporales, de presidio menor y correccional y confinamiento mayor, de prisión mayor, menor y correccional, etc. En resumen, el código de 1848 suprimió definitivamente la infamia del ordenamiento jurídico y generalizó la imposición accesoria de las penas inhabilitantes. Sin embargo, este código también estableció la base de la actual tipología de las penas inhabilitantes, basada en la inhabilitación absoluta, la inhabilitación especial y la suspensión, derogando así la pena de privación o pérdida del cargo público, cuyo espacio privativo fue ocupado desde entonces por la inhabilitación especial, en virtud de la cual no solo se perdía definitivamente el oficio público ostentado hasta el momento sino que también se privaba del ejercicio del mismo durante un periodo de tiempo determinado. Para aquellos casos en que esta pena fuera excesivamente grave, el legislador previó el uso de la pena de suspensión, en virtud de la cual solo se suspendía el derecho a ejercer un determinado cargo durante un tiempo, transcurrido el cual, nada impedía reanudar su ejercicio, puesto que el reo nunca habría perdido la titularidad sobre el mismo. Desde 1848, los Códigos penales de 1850, 1870, 1928 y 1932 no hicieron otra cosa que recoger el legado del mismo, al igual que el Código de 1944, cuya tipología sería recogida posteriormente por el Código de 1995, manteniendo así su vigencia a día de hoy.

Sobre la naturaleza jurídica de estas penas, decir que desde la época medieval y hasta nuestros días, el ordenamiento jurídico penal siempre les ha otorgado la consideración jurídica de pena, y esta sigue siendo en nuestros días su naturaleza jurídica. Además, como ya hemos avanzado, tanto las inhabilitaciones como la suspensión podrían imponerse como pena principal y como pena accesoria, en particular a partir de 1848.

En cuanto a los delitos castigados con las penas inhabilitantes para el ejercicio de la función pública, no podemos dejar de hacer mención a aquellos relativos al

abuso en el ejercicio de un empleo o cargo público, en todas sus diversas formas y sin apenas excepción alguna.¹¹² De hecho, resultan escasos los supuestos en los que un delito cometido por un empleado público en el ejercicio de sus funciones no resulte castigado bien con la inhabilitación, bien con la suspensión, siendo la gravedad del abuso incurrido el factor determinante a la imposición de una u otra pena. Ahora bien, sería erróneo pensar que la imposición de estas penas iría dirigida únicamente al castigo de los empleados públicos, previéndose también su aplicación para el castigo de determinados delitos comunes, bien con independencia del sujeto que los hubiera cometido (por ej, en los códigos de 1840 y 1850, entrar armado en un colegio electoral, volver a provocar un duelo después de haber sido detenido por lo mismo, provocar un desafío procurando un interés pecuniario, etc.), bien por haber sido cometidos por empleados públicos pese a no tener relación alguna con el desempeño de sus funciones. Además, a las diversas clases de delitos mencionados hay que añadir todas aquellas conductas delictivas cuya condena principal llevaría aneja la accesoria de inhabilitación o suspensión, lo que nos permite hacernos una idea de la omnipresencia de las penas inhabilitantes en el sistema punitivo español.

Respecto a la extinción de los efectos jurídico-privativos de las penas inhabilitantes, solo se contemplaron tres posibilidades: el fallecimiento del condenado, el transcurso del tiempo de duración de la pena y la rehabilitación, la cual no debe confundirse con el indulto, pues a pesar de ser instituciones conexas, es bien sabido que el indulto no lleva consigo necesariamente la rehabilitación, y que para ser rehabilitado no basta con haber sido agraciado con el indulto, como bien lo manifiestan los propios comentaristas de los diversos códigos españoles, como Gomez de la Serna y Montalbán, quienes dirían que 'los sentenciados a las penas de inhabilitación para cargos públicos, derechos políticos, profesión u oficio, perpetua o temporalmente, pueden ser rehabilitados; más la gracia de indulto por sí sola no produce la rehabilitación si no se concediere especialmente en la forma que se prescriba en el Código de procedimientos'.¹¹³ La rehabilitación constituiría así la única vía que permitiría al condenado el pleno ejercicio de sus derechos, con

¹¹² MASFERRER, A., *La inhabilitación y suspensión del ejercicio de la función pública en la tradición penal europea y anglosajona*, 2009, p. 211

¹¹³ GOMEZ DE LA SERNA, P. & MONTALBÁN, J. M., *Elementos del Derecho Penal de España*, 1849, p. 113

anterioridad al estricto cumplimiento de la condena, si bien la rehabilitación tampoco conllevaría la automática restitución del condenado en su antiguo cargo, como bien recogería Martínez Alcubilla en su Diccionario de la Administración Española.

Antes de pasar a explicar la actual regulación de las penas inhabilitantes, conviene dedicarle un momento a la relevancia que en España tuvo el debate doctrinal en torno al efecto infamante de las penas inhabilitantes, surgido en la doctrina alemana a mediados de la primera mitad del siglo XX. Como ya mencionamos, en la tradición jurídica alemana, las penas inhabilitantes pertenecían a las *Ehrenstrafen* o penas infamantes, lo que dio lugar a la idea de que tales penas irrogaban de algún modo una nota de infamia al sujeto condenado, llevando así a un debate científico que no cesaría hasta la definitiva abolición de las inhabilitaciones y suspensiones como penas del ordenamiento jurídico alemán. En el caso de España, la gravedad de estas penas no llevó a los autores siquiera a pensar que pudieran irrogar un efecto infamante al condenado, si bien no cabría afirmar lo mismo de otras penas como lógicamente la de infamia, la de degradación o la de argolla, todas ellas ya desaparecidas en el siglo XX.

Lo cierto es que en España, la opinión mayoritaria era favorable al uso de estas penas, contempladas en muchos casos como las más útiles y eficaces para el castigo de determinados delitos, como por ejemplo aquellos cometidos en el ejercicio abusivo de un cargo público, cualquier delito que mostrara la clara falta de honor y dignidad de su autor. En Comentarios al Nuevo Código Penal, De Vizmanos y Álvarez Martínez explicaban así su parecer: 'El bien puede modificarse de muchos modos para servir de recompensa: el mal es susceptible de grandes modificaciones para constituir una pena. Con la riqueza, el honor y el poder deben recompensarse el ejercicio de las virtudes civiles y los servicios hechos a la sociedad: con la privación de esos bienes, con la pérdida también de la esperanza de poderlos adquirir, convendrá castigar los actos contrarios a la paz pública, al orden y al interés de la misma sociedad. Despojar a un individuo de las distinciones honoríficas que hubiere adquirido en el Estado, privarle del poder que dan los cargos o empleos públicos, o de la importancia y consideraciones anejas al ejercicio de los derechos políticos activos o pasivos, pueden ser castigos graves y susceptibles de grandes modificaciones, por medio de las cuales se forme una

larga escala de penas que afecten al honor, y que por consiguiente sean muy análogas para la represión de gran número de delitos, sirviendo además de oportuno y aun preciso accesorio para casi todas las penas aplicables a los delitos anatematizados por la conciencia pública'.¹¹⁴ Pero es que además, las fuentes doctrinales revelan como la mayoría de los autores españoles nunca llegaron a considerar las penas inhabilitantes como penas infamantes, incluso aquellos autores que criticaron otras penas por la deshonra que irrogaban a los condenados. En este sentido, Groizard y Gómez de la Serna dice en su comentario al CP de 1870 lo siguiente: 'Hasta nuestros días, ¿qué decimos? En nuestros mismos días, en varios países que justamente figuran entre los civilizados, existieron y existen castigos que nada o muy poco tienen de mal material, de padecimiento físico, y cuyo objeto, por consiguiente, es lastimar, hacer sufrir al hombre moral privándole del honor: a esta clase pertenecen las penas denominadas de infamia. Apresurémonos a declarar que nuestro Código no las tiene; que antes de la última reforma nuestros legisladores resuelta y decididamente asentaron que no querían establecerlas'.¹¹⁵ Vemos así como la doctrina penal apenas se había preocupado por el posible carácter infamante de las penas inhabilitantes, hasta que en los años 30 del siglo XX, especialmente por influencia del Congreso penitenciario celebrado en Berlín en 1935, al que acudieron entre otros Quintiliano Saldana, Delgado Iribaren, Cuello Calón, Mariano Ruíz Funes o José Guallart, un grupo de penalistas empezaron a poner de manifiesto la nota infamante de las penas inhabilitantes, proponiendo su moderada imposición o su definitiva abolición. En cualquier caso, hay que decir que esta nueva tendencia no tuvo apenas influencia en la regulación legal de las instituciones inhabilitantes, quedando todo ello como un erróneo intento de 'trasplantar' el caso alemán al ordenamiento jurídico español, sin sensibilidad alguna hacia la tradición histórica.

En la actualidad, el ordenamiento jurídico español contempla un elenco de figuras jurídicas relativas a la inhabilitación tanto en el plano del derecho administrativo como en el plano del derecho penal. En el ámbito del derecho administrativo, el

¹¹⁴ DE VIZMANOS, J.M. & ÁLVAREZ MARTÍNEZ, C., *Comentarios al Nuevo Código Penal*, 1848, p. 248

¹¹⁵ GROIZARD Y GÓMEZ DE LA SERNA, A., *El código penal de 1870 concordado y comentado*, 1870, pp. 151-152

Estatuto Básico del Empleado Público dedica su título VII al régimen disciplinario del empleo público, estableciendo en su artículo 96, las sanciones con que serán castigadas las infracciones perpetradas por empleados públicos. En el ámbito penal, las penas inhabilitantes se encuentran en el Código penal, el cual dedica una sección a la regulación de estas penas bajo la denominación de 'penas privativas de derechos' (sección 3ª, Capítulo I, Título III, Libro I). Así, el artículo 39 CP establece que son penas privativas de derechos, centrándonos en las que ocupan nuestro estudio: a) la inhabilitación absoluta, b) la inhabilitación especial para empleo o cargo público y c) la suspensión de empleo o cargo público.

Comenzando por el ámbito penal, la primera de las penas previstas es la pena de inhabilitación absoluta. Esta se regula en el art 41 CP y consiste en la privación definitiva de todos los honores, empleos y cargos públicos que tenga el penado, aunque sean electivos, además de la incapacidad para obtener los mismos o cualesquiera otros honores, cargos o empleos públicos, y la de ser elegido para cargo público, durante el tiempo de la condena. La inhabilitación absoluta es la más grave de todas las penas privativas de derechos, lo cual se deriva de su carácter omnicomprendido, es decir, afecta a todos los honores, empleos y cargos del penado e impide adquirirlos durante el tiempo de la condena; además, hay que tener en cuenta que la privación de aquellos que ya posee el sujeto es de carácter definitivo.

Con respecto al fundamento y la finalidad de esta sanción, puede afirmarse que se centra en la preservación de la calidad y del prestigio de las funciones públicas, entendiéndose que el sujeto, por haber cometido un delito, resulta indigno para ejercer estas funciones, ya que no merece la confianza necesaria para ello. Ahora bien, la verificación de estos últimos fines va a depender de si la pena aparece prevista como principal o accesoria, de la duración de la sanción, de la relación de los derechos afectados con el delito cometido y de la importancia que la conservación de tales derechos revista para la vida del sujeto afectado. Como pena principal aparece en un número no muy amplio de figuras delictivas en la parte especial del CP; además, en ningún caso se prevé como pena única o alternativa, sino únicamente como pena cumulativa junto con la de prisión o multa. Así, los delitos en los que aparece prevista son: detenciones ilegales cometidas por autoridad o funcionario público (art. 167), torturas (arts. 174 y 176), trata de seres

humanos, con prevalimiento de la condición de autoridad o funcionario público (art. 177 bis), agresiones y abusos sexuales a menores de edad con prevalimiento de la condición de autoridad o funcionario (art. 183), favorecimiento de la prostitución de menores, y determinación de la prostitución de mayores de edad, con prevalimiento de la condición de autoridad o funcionario (arts. 187 y 188 CP), delitos contra la intimidad cometidos por autoridad o funcionario (art. 198 CP), allanamiento de morada y de domicilio de personas jurídicas cometido por autoridad o funcionario (art. 204), blanqueo de bienes cometido por autoridad (art. 303), delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros con prevalimiento de la condición de autoridad o funcionario (art. 318 bis), delitos contra la salud pública cometidos por autoridad (art. 372), abandono de destino (art. 407), malversación grave de caudales públicos (arts. 432.1 y 2), solicitud de favores sexuales por autoridad o funcionario (art. 443), prevaricación judicial (art. 446), encubrimiento con abuso de funciones públicas (art. 451), rebelión (arts. 473, 475, 476, 482, 484), delitos contra las instituciones del Estado (art. 492), asociaciones ilícitas cometidas por autoridad o funcionario (art. 521), delitos cometidos por funcionarios contra determinados derechos individuales (art. 538), delitos contra el orden público (art. 562), terrorismo (art. 579) y delitos contra la comunidad internacional (art. 616). Respecto a la mayoría de estos delitos la inhabilitación absoluta actúa fundamentalmente como pena accesoria: el art. 55 CP establece la obligación de aplicar la pena de inhabilitación absoluta como accesoria de aquellas penas privativas de libertad iguales o superiores a 10 años, salvo en el caso de que ya estuviera prevista como pena principal para el supuesto de que se trate. Además, no se hace necesario constatar vinculación alguna entre el delito cometido y los derechos a los que afecta esta sanción, lo que pone de manifiesto que la finalidad última de esta pena es apartar de la función pública a aquellos sujetos que hayan cometido un delito de determinada gravedad.

En cuanto a la duración de la pena, cuando ésta se aplica como accesoria, ha de tener la misma duración que la pena principal, iniciándose su computo en el mismo momento que la pena principal, de tal modo que ambas se cumplen de manera simultánea; y cuando se aplica como principal, el art 40 CP establece como regla general que tendrá una duración de 6 a 20 años, con la posibilidad de establecer otra duración en supuestos particulares, como ocurre con el delito de rebelión (art.

473 CP), el cual prevé la inhabilitación absoluta con una duración de entre 15 y 25 años.

Respecto del contenido de esta pena, recordemos que, tanto si es principal como si es accesoria, la pena de inhabilitación absoluta recae sobre todos los honores, empleos y cargos públicos que posea el penado. Los honores públicos son distinciones y títulos de carácter honorífico, es decir, atribuidos como reconocimiento de la buena reputación adquirida por una persona. Los casos más comunes de honores públicos son las condecoraciones (así por ejemplo la medalla al mérito en el trabajo, la cruz a la constancia en el servicio, etc), los premios académicos (como el Doctorado 'honoris causa') y otros premios de carácter público (como el Premio Nacional de Literatura o los Premios Nacionales del Deporte), pero también son honores públicos los títulos nobiliarios. Ahora bien, de este concepto deben excluirse todos aquellos títulos que acrediten la posesión de conocimientos profesionales o técnicos (como el Grado o el Doctorado). Por su parte, el término empleo público abarcaría a todas aquellas personas que desempeñan una profesión u oficio al servicio de la Administración (para conocer las diferentes modalidades de empleo puede acudir al apartado 2.1 de este mismo estudio en que se hace una revisión detallada). Finalmente, la mención de cargos públicos se refiere a los sujetos que desempeñan alguna función de naturaleza pública, ya sea por elección (popular o por una autoridad), ya sea por cualquier otra circunstancia transitoria. Así, la prohibición del derecho de sufragio pasivo va implícita en el contenido de la inhabilitación absoluta. Serán cargos públicos, entre otros, los miembros de las corporaciones municipales, los integrantes de los Parlamentos autonómicos, los diputados y senadores o los representantes de España en el Parlamento Europeo.

Finalmente, respecto de la ejecución de la pena, tal y como establece el tenor del art. 41 CP, conlleva dos efectos bien diferenciados sobre los honores, empleos y cargos públicos del condenado: por una parte, la definitiva privación de estos, y por otra la imposibilidad de acceder de nuevo a ellos mientras dure la condena. La privación debe entenderse como una separación del condenado de la función pública, lo que abarca no solo el ejercicio de sus actividades sino también cualquier tipo de remuneración. Ahora bien, los derechos pasivos adquiridos por el empleado público no se ven afectados, por ej aquellos relativos a la jubilación. Asimismo, la

inhabilitación absoluta priva al penado de la posibilidad de acceder a un nuevo cargo público durante el tiempo que dure la condena, sin perjuicio de que pueda optar de nuevo una vez extinguida la pena. En este mismo sentido se pronuncia la jurisprudencia, por ej. en la SSTS de 16-1-2006 (RJ 2006\4300) y 25-10-1995 (RJ1995\7629) o la STSJ de las Islas Canarias, Las Palmas, 289/2001, de 12 de marzo (JUR 2001\185340).

En conclusión, estamos ante una sanción muy grave que priva al condenado de todos los honores, empleos o cargos públicos, debiendo reservarse su uso para aquellas infracciones más graves (aquellas en que esté presente la conexión entre la comisión del delito y el ejercicio de funciones públicas), utilizando para aquellas infracciones que revistan una menor gravedad, sanciones más leves como la inhabilitación especial o la suspensión de empleo o cargo público, figuras jurídicas que analizaremos a continuación.

La pena de inhabilitación especial se regula en el art 39 CP y consiste en la privación definitiva del empleo o cargo público sobre el que recaiga la condena, aunque sea electivo, y de los honores que sean anejos a este. Produce además la incapacidad para obtener el mismo empleo o cargo público u otros análogos, durante el tiempo que dure la condena. En la sentencia condenatoria deberán especificarse los empleos, cargos y honores sobre los que recae la inhabilitación. La inhabilitación especial puede ser grave, cuando su duración exceda los cinco años, o menos grave si dura como máximo cinco años. En cuanto a su naturaleza jurídica, la inhabilitación especial se distingue de la inhabilitación absoluta en tanto que la una afecta a todos los honores, empleos o cargos públicos que posee el penado, mientras que la otra se circunscribe a un empleo, cargo u honor concreto. Ahora bien, al margen de esta diferencia, la inhabilitación especial produce la misma privación definitiva que la inhabilitación absoluta, aunque limitada al empleo o cargo concreto que se mencione en la sentencia.

La inhabilitación especial puede utilizarse como pena principal o como pena accesoria. Como pena principal puede aparecer tanto como pena única: prevaricación (art. 404 CP), omisión del deber de perseguir delitos (art. 408 CP), prevaricación judicial imprudente (art. 447 CP), etc; como conjuntamente con otras penas principales: delito contra la integridad moral cometido por autoridad o

funcionario público (arts. 175 y 176 CP), autorización de matrimonio nulo (art. 219 CP), abandono de menores o incapaces cometido por funcionario público (art. 233 CP), etc. Como pena accesoria, el art. 56 CP establece que al imponer una pena de prisión de duración inferior a diez años se impondrá como pena accesoria, atendiendo a la gravedad del delito, bien la suspensión de empleo o cargo público, bien la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, bien la *inhabilitación especial para empleo o cargo público*, profesión, oficio, industria, comercio, ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento o cualquier otro derecho.

En cuanto a la duración de la pena, cuando ésta se aplica como accesoria, ha de tener la misma duración que la pena principal, iniciándose su computo en el mismo momento que la pena principal, de tal modo que ambas se cumplen de manera simultánea; y cuando se aplica como principal, el art 40 CP establece como regla general que tendrá una duración de 3 meses a 20 años.

El contenido y la ejecución de esta sanción son similares a los ya expuestos para la inhabilitación absoluta, si bien hay que apuntar como diferencia, que los honores, empleos y cargos públicos de que se vaya a privar al penado deben venir expresados específicamente en la sentencia (si bien la mención de un empleo o cargo público conlleva también la pérdida definitiva de los honores que fueran anejos a este). Además, en la pena de inhabilitación especial se exige que el concreto empleo o cargo guarde relación con el delito cometido, de manera que se requiere que el concreto empleo o cargo público se haya utilizado en la comisión del hecho delictivo.

Por último, la pena de suspensión de empleo o cargo público se prevé en el apartado c) del art. 39 CP y viene definida en el art. 43 CP, según el cual 'la suspensión de empleo o cargo público priva de su ejercicio al penado durante el tiempo de la condena'. La suspensión de empleo o cargo público comparte con las penas de inhabilitación absoluta y especial su naturaleza jurídica, ya que en los tres casos el objeto de la sanción son los empleos y cargos públicos que ostente el condenado. La diferencia entre estas penas se encuentra en la gravedad de sus efectos: la inhabilitación absoluta afecta a todos los honores, empleos y cargos públicos y conlleva su pérdida definitiva; la inhabilitación especial también conlleva

la pérdida definitiva pero únicamente de un empleo o cargo público concreto; mientras que la suspensión se circunscribe a un cargo o empleo concretos, pero con la particularidad de que el sujeto los recupera automáticamente tras el cumplimiento de la condena. La pena de suspensión de empleo o cargo público será grave en aquellos casos en que tenga una duración temporal superior a cinco años, y será menos grave en caso de que dure como máximo cinco años (art. 33 CP).

La pena de suspensión cumple con una doble función como pena principal y como pena accesoria. Como pena principal puede aparecer bien como pena única (autorización de matrimonio nulo si la causa de nulidad fuere dispensable, falsificación de certificados por autoridad o funcionario y delitos cometidos por funcionarios contra la libertad individual) bien como pena cumulativa con otras penas principales (así, falsedades documentales imprudentes cometidas por autoridad, nombramientos ilegales, denegación de auxilio, violación de secretos, cohecho...). Ahora bien, la suspensión desempeña un papel especialmente importante como pena accesoria. En este sentido, si en las penas de prisión iguales o superiores a diez años el CP establecía obligatoriamente la inhabilitación absoluta como pena accesoria, el art 56.1 CP establece que, en las penas de prisión inferiores a diez años, los jueces o tribunales impondrán, atendiendo a la gravedad del delito, como pena accesoria, bien la suspensión de empleo o cargo público, bien la inhabilitación especial.

En cuanto a su duración, la pena de suspensión de empleo o cargo público, al igual que el resto de las penas inhabilitantes, tendrá la misma duración que la pena principal cuando actúe como pena accesoria, iniciándose su cómputo en el mismo momento que la pena principal, de modo que ambas se cumplirán de forma simultánea. Por otra parte, el art 40 CP establece que, cuando actúe como pena principal, tendrá una duración de tres meses a seis años.

Respecto del contenido y ejecución de esta sanción el art 43 CP establece que la suspensión de empleo o cargo público conlleva el efecto de privar al condenado del ejercicio del empleo o cargo público únicamente durante el tiempo de duración de la condena. Así, a diferencia de las penas de inhabilitación absoluta y especial en que la privación era de carácter definitivo, en la suspensión el condenado

recupera el cargo o empleo público automáticamente una vez cumplida la responsabilidad penal. Ahora bien, se habrá de tener en cuenta la posible necesidad de cumplir determinados trámites administrativos para la reincorporación. El art 91 EBEP dispone que 'reglamentariamente se regularán los plazos, procedimientos y condiciones para solicitar el reingreso al servicio activo de los funcionarios de carrera'.

Expuestas las sanciones inhabilitantes, pasamos ahora a analizar las sanciones previstas en el ámbito administrativo. Como ya hemos anticipado, en el ámbito administrativo, el Estatuto Básico del Empleado Público dedica su título VII al régimen disciplinario del empleo público. El art 93.1 EBEP dispone que todos los empleados públicos, funcionarios y personal laboral, quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el texto del EBEP así como de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto, así por ejemplo el 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. Por su parte, el art 96 EBEP establece las sanciones con que serán castigadas las infracciones perpetradas por empleados públicos: a) separación del servicio de los funcionarios; b) despido disciplinario del personal laboral; c) suspensión firme de funciones, o bien de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años; d) traslado forzoso; e) demérito, la cual consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria; y f) apercibimiento. Junto a este listado, el art 96.3 EBEP dispone que 'el alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación'. Así pues, la separación del servicio, el despido disciplinario del personal laboral y la suspensión de funciones son las tres sanciones inhabilitantes con las que la Administración puede castigar a los empleados públicos.

La separación del servicio conlleva la pérdida de la condición de funcionario, posicionándose así como la sanción más grave que puede imponer la administración. Esta sanción es dictada en virtud de expediente disciplinario y para su aplicación es necesario que el funcionario haya cometido una infracción administrativa de carácter muy grave. Las faltas muy graves vienen definidas en el

art 95 EBEP y son las siguientes: a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública; b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad sexual, características sexuales, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, expresión de género, características sexuales, y el acoso moral y sexual; c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas; d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos; e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función; f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido; g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas; h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito; i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico; j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro; k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales; l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga. m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga; n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad; ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas; o) El acoso laboral; p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en ley de las Cortes Generales o de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral. Una característica clave para entender la importancia de esta sanción, y que permite en gran medida distinguirla de la pena de inhabilitación, es su duración, puesto que no

solo implica para la persona sancionada la pérdida de la condición de funcionario sino que conlleva la pérdida de la posibilidad de acceder de nuevo a la Administración en el futuro, en tanto la persona deja de cumplir los requisitos generales para ello. Esto se desprende del contenido del art 56.1.d) EBEP, en el cual se establece que para poder participar en los procesos selectivos será necesario no haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas. Cabría en este momento preguntarse sobre la posible aplicación del principio de rehabilitación del art 25 CE, el cual sí aplica en los casos de pena de inhabilitación, pero curiosamente el Tribunal Supremo se ha posicionado sobre esta cuestión considerando adecuado la separación como sanción vitalicia frente a la temporalidad de la inhabilitación.

El despido disciplinario del personal laboral, de igual manera que la separación del servicio, solo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que se desempeñaban. Esta sanción está configurada de igual manera que la separación del servicio para los funcionarios, con la particularidad de que aplicará, por los mismo motivos previstos en el art 56 EBEP y que ya hemos comentado, al personal laboral. Así, también es una sanción que impide a la persona acceder de nuevo a la Administración en el futuro, de nuevo por no reunir los requisitos previstos en el art 56 EBEP.

La última de las sanciones que nos ocupa exponer es la suspensión firme de funciones, o bien la conocida como suspensión de empleo y sueldo en el caso del personal laboral. Esta sanción está de nuevo prevista en el art 96 EBEP, aunque su desarrollo se encuentra en el art 90 EBEP, así como en los arts 21 y 22 del Real Decreto 365/1995 de situaciones administrativas. El funcionario declarado en la situación de suspensión quedará privado durante el tiempo de permanencia en la misma del ejercicio de sus funciones y de todos los derechos inherentes a la condición, no pudiendo prestar servicios en ninguna Administración Pública ni en los organismos públicos, agencias, o entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas durante el tiempo de cumplimiento de la pena o sanción. La suspensión firme por sanción disciplinaria tendrá una duración máxima de 6 meses, determinando la pérdida del puesto de trabajo en aquellos casos en que se

exceda este plazo. El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante el tiempo que dure esta, las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo. Cuando la suspensión provisional se eleve a definitiva, el funcionario deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquélla. Si la suspensión provisional no llegara a convertirse en sanción definitiva, la Administración deberá restituir al funcionario la diferencia entre los haberes realmente percibidos y los que hubiera debido percibir si se hubiera encontrado con plenitud de derechos. El tiempo de permanencia en suspensión provisional será de abono para el cumplimiento de la suspensión firme. En aquellos casos en que la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma deberá computarse como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión. La suspensión firme se impondrá en virtud de sentencia dictada en causa criminal o en virtud de sanción disciplinaria. La suspensión firme por sanción disciplinaria no podrá exceder de seis años. El funcionario que haya perdido su puesto de trabajo como consecuencia de condena o sanción deberá solicitar el reingreso al servicio activo con un mes de antelación a la finalización del período de duración de la suspensión. Dicho reingreso tendrá efectos económicos y administrativos desde la fecha de extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria. De no solicitarse el reingreso en el tiempo señalado en el párrafo anterior, se le declarará, de oficio, en la situación de excedencia voluntaria por interés particular, con efectos desde la fecha de finalización de la sanción. Si una vez solicitado el reingreso al servicio activo no se concede en el plazo de seis meses, el funcionario será declarado, de oficio, en la situación de excedencia forzosa.

Para finalizar, conviene apuntar que la aplicación de cualquier sanción disciplinaria debe ir precedida por un procedimiento específico. A este procedimiento hace referencia el art 98 EBEP, el cual diversifica el tratamiento de las infracciones en función de su gravedad, así como el RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. El art 98 EBEP establece que la sanción de las faltas leves 'se llevará a cabo por procedimiento sumario con audiencia del interesado', reservándose así la figura del expediente disciplinario para la sanción por faltas

graves o muy graves. Asimismo, establece la regla fundamental de 'la debida separación entre la fase instructora y la fase sancionadora, encomendándose a órganos distintos'. Respecto del contenido del RD 33/1986, destacar la existencia de tres fases bien diferenciadas en el procedimiento disciplinario.

De la fase de iniciación (arts 27 a 33) podemos empezar diciendo que el procedimiento se impulsará siempre de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia. El expediente disciplinario deberá ser incoado por el Subsecretario del Departamento en que esté destinado el funcionario, en todo caso. Ahora bien, también tendrán competencia para ello los Directores Generales respecto del personal dependiente de su Dirección General y los Delegados del Gobierno o Gobernadores Civiles respecto de los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial. En la resolución por la que se incoe el procedimiento se nombrará Instructor, que deberá ser un funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado, de los establecidos en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Asimismo procederá el nombramiento de Secretario cuando así lo requiera la complejidad o la trascendencia de los hechos. La incoación del procedimiento con el nombramiento del Instructor y Secretario será notificada al funcionario sujeto al expediente así como a aquellos designados para ostentar dichos cargos. Por último, una vez iniciado el procedimiento, la a Autoridad que acordó la incoación podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer.

El primer paso en la fase de desarrollo (arts 34 a 44) es la practica de todas las diligencias que sean necesarias para la comprobación de los hechos y el esclarecimiento de las responsabilidades susceptibles de sanción. El Instructor como primeras actuaciones, procederá a recibir declaración al presunto inculpado y a evacuar cuantas diligencias se deduzcan de la comunicación o denuncia que motivó la incoación del expediente y de lo que aquél hubiera alegado en su declaración. Todos los Organismos y dependencias de la Administración están obligados a facilitar al Instructor los antecedentes e informes necesarios, así como los medios personales y materiales que precise para el desarrollo de sus actuaciones. En el plazo de 1 mes desde la incoación del procedimiento y a la vista

de las actuaciones practicadas el Instructor deberá formular el pliego de cargos, el cual deberá comprender los hechos imputados, la falta presuntamente cometida y las sanciones que puedan ser de aplicación. El pliego de cargos será notificado al inculpado para que pueda contestarlo con las alegaciones que considere convenientes a su defensa en un plazo de 10 días. Una vez contestado el pliego o transcurrido el plazo sin hacerlo, el Instructor procederá a la practica de todas las pruebas solicitadas y que juzgue oportunas y pertinentes. Para la práctica de las pruebas dispondrá del plazo de 1 mes. Para la práctica de las pruebas propuestas se notificará del lugar, la fecha y la hora al interesado, debiendo incorporarse al expediente la constancia de la recepción de la notificación. Una vez cumplimentadas las diligencias expuestas se dará vista al inculpado del expediente para que pueda presentar alegaciones en el plazo de 10 días. Dentro de los 10 días siguientes el Instructor deberá formular la propuesta de resolución, la cual deberá necesariamente incluir los hechos probados así como una valoración jurídica de los mismos para determinar la falta que se estime cometida, la responsabilidad del funcionario y la sanción a imponer. La propuesta de resolución será notificada al interesado para que, de nuevo, en el plazo de diez días, pueda alegar ante el Instructor cuanto considere conveniente en su defensa. Por último, una vez oído el inculpado o transcurrido el plazo sin alegación alguna, el expediente completo se remitirá al órgano que hubiera acordado la incoación del procedimiento, que a su vez lo remitirá al órgano competente para dictar la decisión que corresponda.

En la fase de terminación deberá adoptarse la resolución que pone fin al procedimiento disciplinario, en un plazo de 10 días. Esta resolución deberá resolver de forma motivada todas las cuestiones planteadas en el expediente y en ella no se aceptarán hechos distintos de los que sirvieron de base al pliego de cargos y a la propuesta de resolución sin perjuicio de su distinta valoración jurídica. Serán órganos competentes para la imposición de las sanciones disciplinarias: a) El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Presidencia, quien con carácter previo oirá a la Comisión Superior de Personal, para imponer la separación del servicio; b) Los Ministros y Secretarios de Estado del Departamento en el que esté destinado el funcionario; Si la sanción se impone por la comisión de las faltas en materia de incompatibilidades previstas en el artículo 6.h) y artículo 7.k), en relación con las actividades desarrolladas en diferentes Ministerios la

competencia corresponderá al Ministro de la Presidencia; d) en todo caso, el Subsecretario del Departamento, los Directores generales respecto del personal dependiente de su Dirección General y los Delegados del Gobierno y los Gobernadores civiles respecto a los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial (solo para las sanciones previstas en el art 14, apartados d) y e)). En la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario deberá determinarse con toda precisión la falta que se estime cometida señalando los preceptos en que aparezca recogida la clase de falta, el funcionario responsable y la sanción que se impone. La resolución deberá ser notificada al inculpado, con expresión del recurso o recursos que quepan contra la misma, el órgano ante el que han de presentarse y plazos para interponerlos. Por último, todas las sanciones disciplinarias se ejecutarán según los términos de la resolución en que se imponga y en el plazo máximo de 1 mes, salvo que se establezca otro distinto en dicha resolución, siempre por causa justificada.

5. CONCLUSIONES

PRIMERA. Dos son los elementos fundamentales que conforman la noción de función pública, entendida como el conjunto de actividades y responsabilidades propias de un Estado que desempeña el conjunto de los empleados públicos en beneficio de la colectividad. El primer elemento se refiere al factor humano, ese heterogéneo grupo de personas que contribuye al desempeño y buen funcionamiento del motor estatal y que defiende los intereses generales a través de la prestación de los servicios públicos. El segundo elemento fundamental es la idea de que el interés general es el objetivo básico y primordial de la función pública y del empleado que está al servicio de esta. La búsqueda y promoción del interés general es esencial en democracia y es lo que asegura la confianza de la ciudadanía en el servicio público. Ambos elementos se complementan entre sí, de manera que el empleado público deberá velar por que el interés general sea reflejado en la toma de decisiones sobre políticas públicas, en la administración de recursos estatales y en la prestación de servicios esenciales.

SEGUNDA. La configuración y contenido del régimen jurídico de la función pública en cada sistema es reflejo de la evolución social así como de las concepciones políticas y culturales de cada país. Esto ha permitido el desarrollo de diferentes modelos de función pública los cuales pueden aportar soluciones distintas para un mismo problema. Así, el modelo prusiano, el más rígido y exigente, en que el funcionario y el estado se vinculan por un pacto de lealtad y devoción; el modelo francés, de clara inspiración militar; y el modelo británico, de marcado carácter aristocrático. Asimismo, con el paso del tiempo estos sistemas se han ido influenciando entre sí, haciendo de la función pública un importante factor de cambio y adaptación continua.

TERCERA. Las normas jurídicas de un Estado son de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos. Este principio de obligatoriedad de las normas jurídicas no solo es fundamental para garantizar el orden y la justicia, sino que además permite el adecuado funcionamiento del Estado y de la sociedad que lo integra, en tanto los empleados públicos, por la relevancia de las tareas que tienen encomendadas, están también sometidos a él. En virtud de este principio, el

Estado es titular del *ius puniendi* o potestad sancionadora, una herramienta jurídica que le permite sancionar aquellas conductas consideradas dañinas y que en el ámbito de la función pública es más conocida como potestad disciplinaria. En virtud de esta titularidad, el Estado otorga poder de sancionar tanto al Derecho penal como al derecho administrativo, cada uno con más o menos protagonismo en función del país que se analice.

CUARTA. En la tradición jurídica de la mayor parte de países europeos, la atribución de una potestad sancionadora a la Administración ha planteado tradicionalmente un gran problema para el dogma de la división de poderes. Así, mientras que en el ordenamiento jurídico español la Administración sí ha sido tradicionalmente dotada de ésta potestad, en mayor o menor medida, junto al poder represivo que ostenta la jurisdicción penal; el constitucionalismo europeo no lo ha tenido tan claro, y el poder disciplinario del Estado ha estado tradicionalmente monopolizado por la jurisdicción penal, conservado en manos de jueces y tribunales. No obstante, la inadecuación de un sistema excesivamente lento y rígido, llevaría a que todos los sistemas jurídicos europeos adoptaran antes o después un sistema dual en que la potestad sancionadora se encontraría compartida entre el derecho penal y el derecho administrativo.

QUINTA. El régimen de las sanciones inhabilitantes para el ejercicio de la función pública tiene su origen en instituciones medievales como la muerte civil o la degradación cívica, instituciones que implicaban la pérdida de los derechos civiles y políticos del condenado. A lo largo del siglo XIX, este régimen se desarrolló como parte del proceso de codificación en Europa y bajo la influencia de las ideas liberales de la Revolución Francesa y del periodo napoleónico, consolidándose como una importante medida sancionadora dentro del derecho penal. La necesidad de romper con los abusos de poder y la corrupción por parte de los oficiales públicos durante el Antiguo Régimen hizo que se intensificara el uso de estas penas y su consolidación como mecanismo eficaz para evitar que personas condenadas accedieran a posiciones de responsabilidad pública. Francia habría sido el más influyente de los sistemas haciendo que el régimen moderno de la inhabilitación para el ejercicio de la función pública se encuentre precisamente en la pena de interdicción francesa. Ahora bien, a partir de la segunda mitad del siglo XX se produjeron una serie de reformas en el derecho penal así como un

desarrollo masivo del derecho administrativo disciplinario, lo que culminó en la convivencia actual de dos sistemas de inhabilitación, uno penal que se basa en la condena por delitos; y otro administrativo que deriva de las infracciones disciplinarias. Esta dualidad refleja la evolución del Estado de Derecho y garantiza el buen funcionamiento e integridad de las instituciones públicas. Las sanciones inhabilitantes se presentan como una medida de seguridad jurídica y administrativa, cuyo objetivo principal es asegurar la integridad, legalidad y eficiencia en la gestión pública. Dependiendo de la normativa de cada país, el régimen de estas sanciones varía en cuanto a duración, alcance y requisitos, pero tiene en común la finalidad de proteger los principios de probidad y transparencia en el ámbito gubernamental.

6. BIBLIOGRAFÍA

SANCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Editorial TECNOS (Grupo Anaya), 2020.

ACOSTA GALLO, P., 'El interés general como principio inspirador de las políticas públicas', en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 41, 2016.

CANE, P. y MCDONALD, L., *Principles of Administrative Law: Legal Regulation of Governance*, Oxford University Press, 2008.

HENRY, N., *Public Administration and Public Affairs*, Routledge, 2017.

FEINTUCK, M., *'The Public Interest' in Regulation*, Oxford University Press, 2004.

PAREJO ALFONSO, L., 'Capítulo X: El interés general o público. Las potestades generales o formales para su realización', en el *Manual de Derecho Administrativo de los profesores Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco y Ortega Alvarez*, Volumen I, Ariel Derecho, 1998.

REDONDO LEBRERO, J. C., 'La función pública en el ámbito internacional. Últimas reformas y tendencias.', en *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2015.

WEBER, M., *Economía y Sociedad ("Wirtschaft und Gesellschaft" en alemán)*, 1922.

FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonización*, Editorial Civitas, 2013.

PARADA, R. & FUENTETAJA, J., *Derecho de la Función Pública*, Edición 1ª, Thomson Reuters, 2017.

NIETO GARCÍA, A., *El mito de la Administración prusiana*, 1962.

D'AQUINO, M. y CONTINO, R., *Cambios y continuidades: una mirada a los múltiples procesos históricos contemporáneos*, Ediciones del Signo, 2000.

KLEIN, C., *De los espartaquistas al nazismo: la República de Weimar*, Sarpe, 1985.

KÜHNEL, R., *La república de Weimar: establecimiento, estructuras y destrucción de una democracia*, Valencia: Alfons el Magnànim, 1991.

WEHLER, H. U., *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Band 4: Vom Beginn des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914–1949*, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2009.

BERGHAWN, V., *Modern Germany: Society, Economy and Politics in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, 1982.

LINS DE LESSA CARVALHO, F., *La función pública en el mundo: rasgos jurídicos, tendencias y retos de siete modelos comparados*, págs 49-52, Arts Iuris Salmanticensis, 2019.

PARRADO DIEZ, S., *Sistemas administrativos comparados*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya), 2002.

GLAEBNER, G. J., 'Government and Political Order' en SMITH, G., PATERSON, W.E., PADGETT, S., *Developments in German Politics*, Macmillan, 1996

WEIDENFELD, W. & KORTE, K. R., *Handbuch zur deutschen Einheit, 1949-1989-1999*, Campus-Verlag, 1999

GOETZ, K. H. 'The Development and Current Features of the German Civil Service System' en BEKKE, H. A. G. M. y VAN DER MEER, F. M., *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2000.

POLI, M. D., *La administración pública en Alemania: principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis*, ReDCE, 2013.

DERLIEN, H. U. 'Public Administration in Germany: Political and Societal Relations' en PIERRE, J., *Bureaucracy in the Modern State: Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.

WAGENER, F., y BLÜMEL, W., 'Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien' en KÖNIG, K., y SIEDENTOPF, H., *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Nomos 1997.

LOYSEAU, C., *Cinq Livres du droit des offices, in Les œuvres de Maître Charles Loyseau, avocat en Parlement*, Livre premier.

MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., 'Francia' en *Modelos de Función Pública comparada*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

FÁBREGAT ROMERO, P., 'Reino Unido' en *Modelos de Función Pública comparada*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

BARBERIS, P., *The Civil Service from Fulton to Next Steps and Beyond, two interpretations, two epistemologies*, Londres, 1995.

FUENTETAJA PASTOR, J. A. y GUILLÉN CARAMÉS, J., *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Madrid, 1986.

STEVENS, A., 'Las agencias ejecutivas y su impacto en el Civil Service', en RFAP, julio-septiembre 1990, núm 55.

HOGWOOD, B. W., JUDGE, B., y MCVICAR, M., 'Agencies and Accountability', en RHODES. R. A. W. (ed.) *Transforming British Government*, Macmillan Londres, 2000.

SMITH, M. J. *The Core Executive in Britain*, Macmillan London, 1999.

RIDLEY, F., *La carrera administrativa en Gran Bretaña*, Documentación Administrativa, nº 210-211, 1987.

CHAPMAN, R. y O'TOOLE, B., *The role of the Civil Service: a traditional view in a period of change*, Londres, 1995.

GORE, A., (Informe del *National Performance Review*), *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea, Vitoria-Gasteiz, 1994.

MARINA JALVO, B., 'Las sanciones disciplinarias en el empleo público. Análisis del panorama normativo actual y cuestiones de aplicación práctica' en REBOLLO PUIG, M., GUILLÉN CARAMÉS, J., HUERGO LORA, A. y CANO CAMPOS, T., *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Thomson Reuters, 2021.

CASTILLO BLANCO, F. A., *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial de Granada, 1992.

GÖHLER, E., *Ordnungswidrigkeitengesetz (OwiG)*, Beck, München, 2002 (13.^a ed., a cargo de KÖNIG, P. y SEITZ, H.).

HUERGA LORA, A., *Las sanciones Administrativas*, Iustel, 2007.

PARADA VAZQUEZ, J. R., *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, 1972.

CARBASSE, J-M., *Introduction historique au droit pénal*, 1990.

LAINGRI, A. & LEGIBRE, A., *Histoire du droit pénal*, 1979.

SCHNAPPER, B., *Les peines arbitraires du XIIIe au XVIIIe siècle (doctrines savantes et usages français)*, 1973.

MUYART DE VOUGLANS, P-F., *Les lois criminelles de France, dans leur ordre naturel*, 1780.

RENAUD, A., *La mort civile en France. Par suite de condamnations judiciaires, son origine et développement*, 1843.

MARTINAGE, R., 'Les innovations des constituants en matière de répression', en BADINTER, R. (dir.) *Une autre justice 1789-1799*, 1989.

SCHNAPPER, B., 'Les systèmes répressifs français de 1789 à 1815' en Rousseaux, X.; DUPONT-BOUCHAT, M-S. & VAEL, C. (dir.) *Révolutions et justice pénale en Europe. Modèles français et traditions nationales*, 1999.

CARBASSE, J-M., 'État autoritaire et justice répressive: l'évolution de la législation pénale de 1789 au Code de 1810' en *All'ombra dell'Aquila imperiale. Transformazioni e continuità istituzionali nei territori sabaudi in età napoleonica (1802-1814)*, 1994.

BÉRENGER, A-M., *De la répression pénale, de ses formes et de ses effets*, 1855.

CARNOT, J., *Commentarie sur le Code pénal, contenant la maniere d'en faire un juste application, l'indication des améliorations dont il est susceptible, et des dissertations sur les questions les plus importantes qui peuvent s'y rattacher*, 1829, vol. 1.

PARAQUIN, E. J., *Die französische Gesetzgebung. Das Strafgesetzbuch*, 1861, vol. 5.

CHAVEAU, A. & HÉLIE, F., *Théorie du Code pénal*, vol. 1.

BEXON, S. J., *Parallèle du code pénal d'Angleterre avec les lois pénales françaises: et considérations sur les moyens de rendre celles-ci plus utiles*.

BOITARD, J. E., *Leçons sur les codes pénal et d'instruction criminelle*.

BONNEVILLE DE MARSANGY, A., *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte, plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*.

HOCHHEISER, A., *Der Beamtenbegriff im deutschen Reichsstrafrecht. Methodik, gesetzliche und geschichtliche Grundlagen*, 1929.

SCHWARZ, O., *Die strafgerichtliche Aberkennung der Amtsfähigkeit und des Wahlrechts. Eine rechtsvergleichende Untersuchung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten*, Baden-Baden, 1991.

SCHUBERT, W., *Französisches Recht in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Zivilrecht, Gerichtsverfassungsrecht und Zivilprozeßrecht*, 1977.

GEISEL, K., *Der Feuerbachsche Entwurf von 1807: sein Strafsystem und dessen Entwicklung*, 1929.

BRANDT, C., *Die Entstehung des Code pénal von 1810 und sein Einfluss auf die Strafgesetzgebung der deutschen Partikularstaaten des 19. Jahrhunderts*.

MASFERRER, A., *La inhabilitación y suspensión del ejercicio de la función pública en la tradición penal europea y anglosajona*, 2009.

GOLTDAMMER, T., *Die Materialien zum Strafgesetzbuche für die preussischen Staaten, aus den amtlichen Quellen nach den Paragraphen des Gesetzbuches zusammengestellt und in einem Kommentar erläutert.*

HARTUNG, F., *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 1922.

SIMSON, G., 'Ohne Verlust der Bürgerlichen Ehrenrechte (Schwedische Prinzipien und Erfahrung)', *Neue Juristische Wochenschrift*, 1957.

DAMASCA, 'Adverse Legal consequences of conviction and their removal: a comparative study'.

GRANT, W.M.; LeCORNU, J.; PICKENS, J.A.; VINSON, C.R., *The collateral consequences of a criminal conviction.*

BLACKSTONE, W., 'Felonies, Injurious to the King's Prerogative' en *Commentaries on the Laws of England*, Libro IV, 1979.

LANGBEIN, J.H., *The Origins of Adversary Criminal Trial*, 2003.

ROYDHOUSE, *The Criminal Law and the Criminal Justice Acts 1967.*

GOMEZ DE LA SERNA, P. & MONTALBÁN, J. M., *Elementos del Derecho Penal de España*, 1849.

DE VIZMANOS, J.M. & ÁLVAREZ MARTÍNEZ, C., *Comentarios al Nuevo Código Penal*, 1848.

GROIZARD Y GÓMEZ DE LA SERNA, A., *El código penal de 1870 concordado y comentado*, 1870.