

La prescripción de la responsabilidad disciplinaria de los Funcionarios de Administración Local

por

E. GONZALEZ NIETO

SUMARIO: I. Sus fundamentos.—II. Prescripción de la falta: 1. Concepto y naturaleza. 2. El plazo: A) Iniciación: a) Faltas continuadas; b) Faltas que surgen como consecuencia de una sentencia penal. B) Duración. C) Interrupción.—III. Prescripción de la sanción: 1. Concepto. 2. Silencio del Reglamento sobre este punto. 3. El plazo: A) Iniciación. B) Duración. C) Interrupción.—IV. Conclusiones.

I

SUS FUNDAMENTOS

Hasta la publicación del Reglamento de Funcionarios de Administración Local vigente, de 30 de mayo de 1952, la prescripción de la responsabilidad disciplinaria en que pudieran incurrir los funcionarios al servicio de las Entidades locales careció en absoluto de regulación legal.

Era un vacío que no había posibilidad de salvar apelando, como derecho supletorio, a la legislación de los funcionarios civiles del Estado, porque el Reglamento de 7 de septiembre de 1918 adolecía y adolece actualmente de igual imprevisión.

A causa de tal deficiencia normativa se planteaba para los funcionarios públicos en general un problema de interés: el de si su responsabilidad disciplinaria era o no prescriptible.

La opinión unánime propugnaba la solución afirmativa.

Si los delitos y faltas penales—se decía—dejan de poder ser perseguidos y, en su caso, no pueden ser ejecutadas las penas impuestas, cuando haya transcurrido el plazo de prescripción legalmente marcado, es forzoso aplicar la prescripción a las infracciones de menor importancia, en las que sus autores revelan menor peligrosidad social. Sería absurdo, expresa Abella en su obra *Los funcionarios municipales*, el deducir del silencio de la ley que las faltas administrativas no prescriben nunca, cuando, según la doctrina y la jurisprudencia, la prescripción es de interés público y social, por virtud de cuyo principio son prescriptibles todas las acciones.

No existe, en efecto, razón alguna para que el fenómeno generalmente reconocido de la influencia del tiempo en la extinción de las responsabilidades legales, no afecte a la de carácter disciplinario. La prescripción de esta responsabilidad tiene fundamentos varios. Antes de exponerlos veamos brevemente cuál es el fundamento de la sanción misma.

Las sanciones disciplinarias a que se hallan sujetos los funcionarios públicos actúan sobre éstos de dos maneras. Potencialmente, en función de prevención general, el cuadro de sanciones gravita, íntimamente, sobre los Cuerpos respectivos, ejerciendo en la colectividad el saludable influjo de frenar descarríos y reforzar el sentido del deber. La sanción—aparte del efecto, también general, de la ejemplaridad—, previene especialmente la reincidencia de los funcionarios concretamente culpables, ya infiriéndoles un sufrimiento con miras correctivas y de readaptación, ya separándolos definitivamente del servicio, cuando se han mostrado no susceptibles de reforma o la gravedad de la infracción así lo exige.

En ambos aspectos, prevención general o especial, intimidación o corrección, la sanción disciplinaria lo que pretende es el cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo. Su finalidad última y esencial es la de garantizar el buen funcionamiento

de los servicios de interés general que los funcionarios públicos tienen a su cargo.

En defensa de la prescripción cabe aducir diversos argumentos. El buen comportamiento del funcionario culpable, durante el tiempo de la prescripción, hace suponer que se halla ya corregido, por lo que la sanción disciplinaria, transcurrido dicho plazo, no cumpliría finalidad alguna de prevención especial. Dada la antigüedad de la infracción, hay que admitir que ha sido ya olvidada por la colectividad profesional a que el funcionario pertenece, que ha desaparecido la alarma que con ello ocasionó, y de aquí que la reacción disciplinaria, en tales circunstancias, no sirva para restaurar la perturbación originaria y resulte inoperante, o poco menos, a los fines de prevención general. Se presume que el infractor ha recibido ya el merecido castigo al estar mortificado, durante un largo período de tiempo, por los remordimientos y por el temor de que su transgresión sea descubierta, o de que se ponga en ejecución la corrección que le haya sido impuesta.

En los argumentos anteriores late la idea común de que la sanción que no cumple ya sus fines, por estar éstos satisfechos, no debe ser aplicada. Se apoyan en presunciones que no admiten prueba en contrario, y tienen los inconvenientes propios de todas las teorías que se sostienen sobre estas clases de presunciones jurídicas, ya que la realidad ofrecerá casos en donde no será racionalmente posible admitir el supuesto y en los que, no obstante, se producirá la prescripción. Una presunción que no admite prueba en contrario, decía Giner de los Ríos, no es presunción.

Otra razón, a nuestro juicio la básica, la más firme y poderosa, en pro de la prescripción de la responsabilidad disciplinaria, es la de carácter general de que la institución sirve a la seguridad del derecho y a la paz jurídica. La potestad disciplinaria que tiene la Administración sobre sus funcionarios da origen a una verdadera relación jurídica entre ambos, que ha de venir afectada, como el derecho todo, por el transcurso del tiempo, y en la que es de necesidad o utilidad social eliminar estados de incertidumbre.

Por último, se invocan razones de carácter procesal que sólo valen para justificar la prescripción de las faltas, alegando que ésta viene aconsejada por la necesidad de contar con pruebas claras y terminantes para declarar la existencia de una acción u omisión culpable y proceder a su calificación jurídica, pruebas que el tiempo borra o debilita de tal modo, que, pasado un largo período, se hace extremadamente dificultosa y expuesta toda labor de enjuiciamiento.

La prescripción de la responsabilidad disciplinaria ofrece dos modalidades: la llamada prescripción de la falta, y la prescripción de la sanción.

II

PRESCRIPCIÓN DE LA FALTA

1. *Concepto y naturaleza.*—Esta clase de prescripción puede ser definida como la extinción de la responsabilidad disciplinaria, mediante el transcurso de un período de tiempo sin que la falta sea perseguida.

El término prescripción de la falta, que habitualmente viene usándose para expresar el concepto anterior, hay que reputarlo inadecuado, ya que la falta cometida por el funcionario, como hecho y como transgresión, es una realidad que no puede dejar de existir, que no puede extinguirse por efecto del tiempo. Lo que se extingue, lo que prescribe, es la responsabilidad disciplinaria derivada de la falta. Es de aplicar íntegramente a este punto lo que dice Ferrer Sama respecto a la impropiedad de la expresión prescripción del delito. «Es tan impropio—afirma dicho autor—hablar de prescripción del delito en materia penal, como de prescripción del contrato, por ejemplo, en el área civil. Lo que prescribe es la consecuencia jurídica del contrato, o sea la obligación, pero no el contrato mismo. Igualmente puede afirmarse de que en la mal llamada prescripción del delito no es éste el que prescribe, sino su consecuencia jurídica, que no es otra que la responsabilidad penal».

De lo expuesto resulta que la institución, en la modalidad que ahora estudiamos, representa la pérdida, por parte de la Administración, de la efectiva potestad de sancionar, afectando al contenido material del procedimiento.

Mal se compagina con esto la afirmación que hacen los hermanos Pablo e Hilario Salvador Bullón en su trabajo *La prescripción de las faltas disciplinarias en Derecho español*, de que «el carácter procesal de la institución de la prescripción es evidente». Su naturaleza, en nuestra opinión, es sustantiva. Tiene, según hemos visto antes, fundamentos en parte procesales, y sus efectos tocan de modo directo y básico al procedimiento, pero lo que realmente prescribe es el derecho mismo a sancionar y no la acción para ejercitarlo.

Esto lo veremos claro si distinguimos los dos momentos en que la prescripción puede operar.

Si acontece que al mismo tiempo que se descubre una falta, se aprecia claramente la prescripción de la misma y no se inicia siquiera el oportuno expediente disciplinario, parece, a primera vista, que aquí cabría razonar en el sentido de que el transcurso del tiempo establecido lo que provoca es la prescripción de la acción, que por esto no llega a ejercitarse. Sin embargo, el fenómeno que tiene lugar es el de la extinción de la responsabilidad disciplinaria, y como quiera que tal responsabilidad es el objeto material de la acción, es lógico que ésta, al carecer ya de objeto, no pueda ejercitarse. Es decir, que no es la prescripción de la acción lo que hace que se extinga la responsabilidad, sino, al revés, la extinción de la responsabilidad es lo que determina la imposibilidad del ejercicio de la acción.

Si es durante la tramitación del expediente cuando se comprueba que la falta o faltas imputadas han prescrito y se acuerda el sobreseimiento, entonces la cuestión se ofrece aún más clara, porque, en tal caso, nos encontramos con que la acción disciplinaria ha sido ejercitada, dando lugar a una serie de actuaciones procesales, o lo que es lo mismo, que no es que haya prescrito la acción, que llegó a surtir su efecto, sino que es la

prescripción de la responsabilidad la que actúa como impedimento de fondo.

La prescripción de las faltas—y lo mismo la prescripción de las sanciones—se produce con independencia de la voluntad del funcionario culpable. Tiene carácter de orden público, por lo que puede ser alegada en cualquier momento y ha de ser apreciada de oficio a pesar de la renuncia o el silencio del interesado.

Prescripción y caducidad son conceptos afines, que no se hallan bien diferenciados ni definidos. Basta a nuestro objeto el advertir que la Administración no decae en ninguno de sus derechos, que no sufre merma en su potestad correctiva por rebasar los plazos legales fijados para la tramitación de los procedimientos disciplinarios. Los plazos señalados en el artículo 124 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, no son plazos cuyo quebrantamiento haya de producir la caducidad del expediente. Porque están calculados para circunstancias normales, y en casos complejos pueden resultar insuficientes; porque han sido fijados sin más fin que el «de individualizar la responsabilidad que, en su caso, procediera exigir a las Autoridades y Organismos que intervinieren en todo procedimiento disciplinario»; y porque éste es el sentido claro, constante y muy firme de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo.

2. *El plazo.*—En el estudio de los plazos prescriptivos son de tener en cuenta tres aspectos: iniciación, duración e interrupción:

A) Iniciación.

¿En qué momento comienza a correr el plazo de prescripción de las faltas disciplinarias? Dos son los sistemas doctrinales que imperan en esta materia, en el campo del derecho punitivo: uno, que toma por base la fecha de comisión de la falta; el otro, la fecha de su conocimiento.

En nuestra patria, por ejemplo, el artículo 133 del Código penal de 1870, acogiendo al primer sistema, decía que el término de la prescripción comenzaría a correr desde el día en que se hubiera cometido el delito, y si entonces no fuere conocido,

desde que se descubriere. En el Código de 1932 se adoptó el otro punto de vista, criterio que perdura en el vigente de 1944, en el que se establece que «el término de la prescripción comenzará a correr desde el día en que se hubiere cometido el delito».

Ambos sistemas tienen sus defensores, que llegan lógicamente a conclusiones distintas, según que se apoyen en uno u otro de los diversos fundamentos de la prescripción, y según que asignen a ésta naturaleza sustantiva o procesal. Si la alarma—dice Viada López-Puigcerver, en su obra *La prescripción de las acciones y el perdón de los delitos*—se produce al conocerse el delito, no al cometerse y quedar oculto, y si las pruebas también se obtienen generalmente al descubrirse, resulta anómalo que en los casos en que un delito se descubre después de transcurrido el plazo de prescripción, haya de quedar necesariamente impune, pese a que estén palpables las pruebas de la culpabilidad, a que la indignación popular sea grande y grande la necesidad de una pena ejemplar. Por otra parte, y partiendo de la base de que la prescripción afecta a la acción penal, Viada insiste en que el plazo debe empezar a correr desde el momento en que se conoce el delito, porque de otro modo se amenaza algo tan esencial como la existencia misma de la acción penal, que puede extinguirse antes de haber nacido, ya que «si el hecho delictivo no se conoce, no se puede ejercitar la acción, y, por tanto, ésta no nace, y como el tiempo de la prescripción corre, puede perecer aun antes de haber podido ejercitarse; esto es contrario al espíritu de la prescripción de acciones, que exige que el paso del tiempo extinga aquéllas que no se hayan ejercitado, habiendo podido serlo, pero que de ningún modo puede admitir que prescriban las que, no pudieron ser ejercitadas, por no existir su fundamento o no ser éste conocido del posible autor».

Los que defienden la fecha de la comisión del delito como punto de partida para la prescripción, alegan que es esta fecha, y no la del conocimiento, la que armoniza con los argumentos justificativos de la prescripción, relativos a la corrección del culpable y a la expiación indirecta que éste sufre al ser asal-

tado por los remordimientos y el temor; que dicho criterio se halla más acorde con la naturaleza de la institución, basada fundamentalmente en la fuerza del tiempo sobre la relación jurídico-penal, sin distinción de las causas que hayan podido producir la falta de persecución del hecho; que a diferencia de la prescripción extensiva del derecho civil, la prescripción penal no se justifica por la desidia del titular del derecho, al no ejercerlo; finalmente, que lo que prescribe es la responsabilidad, no la acción.

Como se ve, en la controversia, surgida en torno a la prescripción de los delitos, se esgrimen razones enteramente válidas para la prescripción de las transgresiones disciplinarias.

El Reglamento de Funcionarios de Administración Local conjuga los dos sistemas, al fijar simultáneamente para la prescripción de las faltas un plazo que se cuenta desde que fueron conocidas, y otro, más largo, computado a partir de su comisión.

El único artículo que dedica a la materia dice así:

«Art. 107. 1. Las faltas leves prescribirán a los tres meses, y las graves, a los seis meses desde la fecha en que fueron conocidas por la Autoridad o Corporación competente para sancionarlas.

2. Las faltas muy graves prescribirán al año de haber sido conocidas o de haber tomado posesión una nueva Corporación o su Presidente, siempre que, en todo caso, no hayan transcurrido más de cinco años desde la fecha en que fueron cometidas».

El eclecticismo del Reglamento, al adoptar conjuntamente para la iniciación del plazo de prescripción de las faltas la fecha de su conocimiento y la de su comisión, parece, al pronto, una fórmula feliz que permite aunar los fundamentos de ambos sistemas. Creemos, no obstante, que la institución eliminaría muchas cuestiones inciertas, que ganaría en pureza, claridad y precisión, erigiéndose exclusivamente sobre la fecha de comisión de las faltas, que es la que rige en nuestro sistema penal vigente y la que verdaderamente se acomoda a la esencia de la prescripción.

Es de notar, además, que para las faltas leves y graves el conocimiento ha de ser de «la Autoridad o Corporación competente para sancionarlas», de manera que no cuenta el conocimiento que pueda llegar a la Dirección General de Administración Local, a pesar de que este Centro tiene facultades para promover expedientes contra los funcionarios morosos o culpables (art. 7.º, apartado *b*) del Decreto de 26 de julio de 1956), y para incoarlos, cuando se trate de funcionarios cuyo nombramiento le compete (art. 115, apartado *d*) del propio Reglamento y art. 7.º, apartado *c*) del Decreto citado).

Respecto a las faltas muy graves, se dice solamente que prescribirán al año «de haber sido conocidas». ¿Por quién? No puede ser por cualquiera, porque existiría el peligro de que corrieran a la prescripción faltas realmente ocultas. No puede exigirse tampoco que sean *públicamente* conocidas, porque esto equivaldría frecuentemente a borrar la prescripción. ¿Habrá que atribuir ese conocimiento a la Autoridad o Corporación competente para sancionarlas, al igual que en las faltas leves y graves? Entonces, el conocimiento por parte de los Presidentes y de las Corporaciones no serviría para iniciar la prescripción de las faltas muy graves cometidas por los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, lo que resulta inadmisibles, ya que Presidentes y Corporaciones tienen la facultad y la obligación de promover el castigo de dichas faltas, aunque la sanción de las mismas sea de la competencia privativa de la Dirección General de Administración Local. Tampoco abriría el plazo de prescripción el conocimiento que este Centro tuviera de faltas muy graves cometidas por los otros funcionarios, a pesar de su misión de vigilancia y control sobre todos ellos.

Parecía de rigor que, una vez admitido el conocimiento como sistema válido para iniciar la prescripción, se hubiera declarado eficaz no sólo el que alcance a la Autoridad o Corporación competente para sancionar las faltas, sino el que llegue a los Organos específica y directamente encargados de promover su corrección, aunque se hallen privados de la facultad sancionadora.

La toma de posesión de una nueva Corporación o de su Pre-

sidente se equipara al conocimiento de las faltas muy graves, a efectos de prescripción de las mismas. La similitud resulta a todas luces improcedente. La toma de posesión es una circunstancia extraña a la prescripción y racionalmente no debe ejercer influencia alguna sobre ella. Con la introducción de esta novedad se ha querido, al parecer, acuciar indirectamente el celo investigador de las Autoridades locales entrantes, sobre la pasada actuación de los respectivos funcionarios, para que sean prontamente corregidas las irregularidades en que pudieran haber incurrido, pero en la práctica el resultado, paradójico, será que en virtud de dicha circunstancia caerán en la prescripción muchas faltas muy graves que, sin ella, hubieran podido ser sancionadas. Además, es que surge al notable inconveniente de que, dentro de una misma Corporación, e incluso tratándose del mismo funcionario culpable, puedan prescribir antes las faltas muy graves que las leves y graves, toda vez que en estas dos últimas clases de faltas, el plazo, si bien menor, se empieza a contar desde que fueron conocidas por la Autoridad o Corporación competente para sancionarlas.

La adopción de los dos sistemas a que antes nos referíamos, literalmente, sólo se establece en cuanto a las faltas muy graves, pues a ellas exclusivamente se refiere el artículo 107-2 del Reglamento al expresar que prescribirán, en todo caso, si han transcurrido más de cinco años desde la fecha en que fueron cometidas. Hay que deducir inexcusablemente que este plazo de prescripción absoluta rige para toda clase de faltas, y ello trae de la mano la obligada objeción de que tenga lugar en el mismo plazo la prescripción de las faltas leves, graves y muy graves.

Aparte de las dificultades expuestas, emanadas del Reglamento mismo, la especial naturaleza de algunas faltas puede dar origen a interpretaciones en cuanto a la determinación de la fecha en que hayan de entenderse cometidas. Nos referimos a las faltas continuadas y a aquellas que surgen como consecuencia de una sentencia penal.

a) *Faltas continuadas*.—Por analogía con la figura que el Derecho penal denomina delito continuado, cabe delimitar en

el disciplinario la falta continuada, como aquel conjunto de acciones u omisiones culpables del funcionario, que se halla integrado por infracciones de la misma clase, sistemáticas e intermitentes, cada una de las cuales constituye, en sí misma, la falta disciplinaria, pero que se unifican jurídicamente ante la concurrencia de requisitos sobre los que la doctrina científica y jurisprudencial no ha llegado todavía a un completo acuerdo, al tratar de los delitos continuados, si bien se hace figurar entre ellos, destacada y unánimemente, la unidad de propósito.

Según esto, las diversas transgresiones no constituyen más que la ejecución parcial de una sola falta. Es el caso, por ejemplo, del funcionario que, proponiéndose distraer de los fondos públicos una determinada cantidad, lo hace escalonadamente, por medio de diversas sustracciones; o del que, teniendo el designio de dejar desatendido el servicio durante un período de tiempo todos los años, distribuye cautelosamente sus ausencias entre los distintos meses o semanas; o del que, en permanente holganza, cumple defectuosamente las funciones de su cargo año tras año.

En su virtud, estas faltas se entienden cometidas cuando se realiza la última infracción, y hasta este momento no empieza a correr el plazo de prescripción de las mismas.

Así, la sentencia de 24 de marzo de 1941, juzgando penalmente una sucesión de estafas, declara: «... sin que pueda aceptarse, como aduce dicho recurrente, que las distracciones que se le atribuyen fueran quedando prescritas a medida que desde su realización iban transcurriendo cinco años, pues integrando dichos actos criminosos un solo delito, precisamente por su indeterminación cronológica y cuantitativa, pero respondientes a una unidad de resolución y lesión jurídica, ha de estarse a la fecha en que terminaron de realizarse, por ser componentes de un todo que no es dable fraccionar».

Y la de la jurisdicción contencioso-administrativa de 2 de abril de 1956, resolviendo un caso de ausencia injustificada del servicio por parte de un Secretario de Ayuntamiento, nos dice: «Que asimismo resulta inaceptable la alegación formulada por el demandante de hallarse prescrita la falta originaria de la sanción

aplicada, en virtud de lo dispuesto en el vigente Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952, pues, aun siendo cierto que este precepto admite la prescripción de los efectos disciplinarios de tales infracciones, cuando no son perseguidas dentro del año a partir de su realización, ello sería aplicable si las ausencias del Secretario hubieran ocurrido solamente durante cierto tiempo y una vez reintegrado el mismo a sus funciones se hubieran perseguido con un año de posterioridad, pero habiendo continuado en este caso la constante y apenas ininterrumpida desatención por el titular, de las obligaciones inherentes a la función que le estaba encomendada, hasta la fecha en que, precisamente por esa persistencia en su actitud, hubo de ser sometido a expediente, es forzoso entender que, por no haber transcurrido el plazo de un año desde los hechos determinantes de la falta, la pretendida prescripción no puede ser estimada».

b) *Faltas que surgen como consecuencia de una sentencia penal.*—Se hallan previstas en el artículo 106-2.º-b y 106-3.º-b del Reglamento de Funcionarios de Administración Local. El primer precepto expresa que se considerará falta grave de conducta irregular «cuando se incurra, con malicia, en actos u omisiones constitutivos de falta penal y relacionados con el servicio». Y el segundo declara que serán faltas muy graves de conducta irregular «dos actos u omisiones, cometidos con malicia, constitutivos de delito».

¿Se tendrá en cuenta para la iniciación del plazo de prescripción de estas faltas, la fecha en que tuvieron lugar los respectivos actos u omisiones, o las fechas en que las sentencias condenatorias adquirieron firmeza?

En nuestra opinión, esta última fecha.

Si la conducta irregular del funcionario se enjuiciara autónomamente por la Administración, con independencia de las actuaciones de los Tribunales, se perseguiría una supuesta falta de las comprendidas en el artículo 106-1.º, 106-2.º-a ó 106-3.º-a, cuya base serían los mismos hechos u omisiones, y a la fecha en que éstos acaecieran sería preciso atenerse, a efectos de prescripción.

Pero cuando la Administración, inadvertida o deliberadamente, deja pasar esas irregularidades, y sobreviene para la depuración de las mismas un procedimiento penal que termina en sentencia condenatoria, la falta que surge entonces, la del artículo 106-2.º-b ó 106-3.º-b, tiene su base en la sentencia y no en los hechos. Hasta que la sentencia no existe, no pueden declararse, ni pensarse administrativamente estas faltas, de manera que mal pueden comenzar a prescribir antes.

B) Duración.

En materia de sanciones penales o disciplinarias es un sólido principio que la duración de los plazos de prescripción varíe según la mayor o menor gravedad de la transgresión.

A mayor gravedad de la falta, la probabilidad de que ésta caiga en la impunidad debe ser menor, y, por tanto, más largo el plazo de prescripción.

En el Reglamento de Funcionarios de Administración Local se sigue este sistema, pero sólo en parte. Rige para la prescripción que se inicia con el conocimiento de la falta, ya que los plazos son, progresivamente, de tres meses, seis meses y un año, para las faltas leves, graves y muy graves respectivamente. No se sigue, en cambio, cuando el cómputo se hace a partir de la fecha de comisión, ya que en este caso el plazo único—señalado exclusivamente para las faltas muy graves, si bien aplicable a toda clase de faltas—es el de cinco años.

Otra precaución que hay que guardar, en evitación de situaciones notoriamente injustas, es la de que los plazos que se fijen para la prescripción no sean nunca menores que los de duración de las correspondientes sanciones temporales.

Imaginémosnos, dentro de la regulación actual, a dos Secretarios de Administración local responsables de idéntica falta muy grave, merecedora de la sanción disciplinaria de destitución e inhabilitación durante seis años. Si al uno le ha sido impuesta dicha sanción, que comienza a cumplir, y el otro consigue burlar la acción disciplinaria durante el plazo de prescripción, resultará que éste, sin sufrir castigo alguno, queda

libre de responsabilidad al año o a los cinco años, mientras que el primero necesita el transcurso de seis, apartado de sus funciones, para que la responsabilidad contraída se extinga.

C) Interrupción.

Aunque el Reglamento de Funcionarios no dice nada sobre el particular, si la llamada prescripción de la falta tiene lugar por el transcurso de un determinado período de tiempo sin ser perseguida, es claro que cuando dentro de dicho período se procede a su persecución, el plazo de prescripción ha de quedar interrumpido.

¿Qué procedimientos son los que hay que entender aptos para producir la interrupción, por encaminarse a la persecución de la falta? No aquellas actuaciones de la jurisdicción penal para conocer del aspecto delictivo que los hechos pudieran revestir, porque este procedimiento, de naturaleza judicial, permanece absolutamente al margen de las faltas administrativas, lo que persigue es un supuesto delito, y sólo es idóneo para interrumpir la prescripción de éste. Tampoco las informaciones previas, expedientes de inspección y demás diligencias dirigidas a conocer, en líneas generales o en determinados aspectos, ciertas actuaciones profesionales, ya que aquí el objeto inmediato es el descubrimiento de las posibles irregularidades, no su corrección.

Existiendo un procedimiento específicamente destinado a la depuración de las faltas, y de inexcusable observancia, además, para la corrección de las mismas—fuera de las de carácter leve, que no impliquen reincidencia—, que es el disciplinario, hay que entender que lo que motiva la interrupción de la prescripción, es, precisamente, la orden de incoación del mismo.

Cabe que, dada la orden de incoación, el procedimiento se paralice indebidamente, sin culpa del encartado, evento que da lugar a que la prescripción, interrumpida, corra de nuevo. Cabe, asimismo, que el expediente sea sobreesido, pero no por inexistencia de la falta o faltas imputadas, ni porque el expedientado se halle realmente libre de responsabilidad en infracciones cier-

tas, sino por carencia de pruebas, en cuyo caso el sobreseimiento, de carácter provisional, equivale a una paralización, ya que puede procederse a la reapertura del expediente en cualquier momento en que las pruebas aparezcan.

Cuando cesa la interrupción y el plazo para la prescripción corre de nuevo, el problema que se plantea es el de si ha de anularse o computarse el primer período.

La significación propiamente jurídica del término *interrupción* en materia prescriptiva, es la de que provoca la anulación del tiempo transcurrido con anterioridad, a diferencia de lo que sucede con la *suspensión*, en la que el primer período prescriptivo debe tenerse en cuenta para el cómputo total. Con arreglo a esta terminología, la dificultad estriba, pues, en determinar si en los casos antes señalados la prescripción se interrumpe o se suspende.

Cuestión que se mantiene viva en nuestro Derecho penal, al comparar los artículos 114 y 116 del Código, relativos a la prescripción de los delitos y de las penas respectivamente, pues diciéndose en ambos que la prescripción se *interrumpirá*, en el último se añade «quedando sin efecto el tiempo transcurrido». Las opiniones son diversas, si bien la interpretación predominante y la que ha mantenido el Tribunal Supremo en algunas sentencias es la de que tanto en un caso como en otro, lo que se produce es interrupción, es decir, que el tiempo anteriormente transcurrido no cuenta. Nos parece un criterio estrecho, que emana, un tanto forzado, del vocablo *interrupción* usado en ambos artículos y del sentido jurídico que, a efectos prescriptivos, usualmente se le atribuye a este vocablo, pero que no armoniza con el fundamento esencial de la prescripción de la responsabilidad penal y disciplinaria, que no es otro que la fuerza del tiempo, su transcurso liso y llano. Se comprende que en la prescripción civil, basada en la presunción del abandono de un derecho por su titular, la reclamación formal de éste tenga que destruir aquella presunción, y, por ende, los plazos prescriptivos que corrieron apoyándose en ella. Lo mismo podría decirse de los llamados delitos privados o perseguibles únicamente a instancia de parte, en los que la acción presenta características seme-

jantes a la acción civil. Pero la exigencia de las responsabilidades punitivas, en general, no constituye un derecho a cuyo ejercicio pueda renunciarse libremente. Es una obligación de las Autoridades, y su dejación no influye para nada en la prescripción de la responsabilidad. Lo que influye de manera decisiva es el tiempo, y no hay diferencia alguna entre el que transcurrió antes de iniciarse el sumario y el que corre después que éste se paraliza, por lo que ambos períodos deben lógicamente producir los mismos efectos y ser sumados en el cómputo total del plazo prescriptivo.

Esta solución, doctrinalmente correcta, no podrá llevarse a la práctica en el ámbito estrictamente penal, por hallarse obstaculizada por los preceptos legales antes citados y por la interpretación jurisprudencial dada a los mismos, pero en el ámbito disciplinario, donde nada hay regulado al respecto, estimamos que goza de franquía y que puede ser adoptada.

III

PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN

1. *Concepto.*—Es otra de las formas de la prescripción y consiste en la extinción de la responsabilidad disciplinaria, por el transcurso de un período de tiempo sin que la sanción impuesta sea ejecutada. Así como en la llamada prescripción de la falta el sujeto se libera del deber de responder de una conducta supuestamente culpable, o lo que es lo mismo, de una responsabilidad presunta, en la prescripción de la sanción de lo que se libera es de una responsabilidad ya declarada.

2. *Silencio del Reglamento sobre este punto.*—Sobre esta modalidad prescriptiva el Reglamento de Funcionarios de Administración Local carece de toda regulación, ya que el artículo 107, anteriormente transcrito, sólo da reglas para la prescripción de las faltas.

Laguna que no debe impedir el considerar susceptibles de

prescripción las sanciones disciplinarias que se impongan a los funcionarios de Administración local. Bastaría reproducir, en apoyo de este aserto, los fundamentos que se expusieron al principio de este trabajo, para justificar la existencia de la prescripción de la responsabilidad disciplinaria en general, aun en épocas en que el silencio de la legislación local sobre este punto era absoluto y total.

Hoy, en que el silencio es sólo parcial, en que con la prescripción de las faltas se admite el poder del tiempo para borrarlas, sería ilógico que se negara al tiempo este mismo poder para anular las consecuencias de las faltas o sea las sanciones.

Además, si todas las penas propiamente dichas, desde las más duras y aflictivas, como la de muerte y reclusión mayor, hasta las de carácter leve, se anulan por el transcurso del tiempo sin ser ejecutadas ¿cómo van a quedar al margen de la aplicación de este principio las sanciones disciplinarias de índole o naturaleza al fin y al cabo punitiva?

Esto sentado, aparecen inevitablemente las cuestiones referentes al plazo.

3. *El plazo.*

A) *Iniciación.*

Respecto a la iniciación del mismo hay que tener presente que la ejecutoria es una nota consustancial del acto administrativo de carácter definitivo, por lo que las sanciones disciplinarias pueden ser aplicadas desde el mismo momento en que se acuerdan, independientemente de los recursos que en vía gubernativa o contencioso-administrativa cupieren contra ellas.

Esto es lo que se deduce también del artículo 361 de la Ley de Régimen local, que dice: «Los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales serán inmediatamente ejecutivos, cuando no requieran aprobación o autorización gubernativa, sin perjuicio de los recursos que la ley establece». Y del 156 del Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación, donde se consigna: «La presenta-

ción de un recurso no suspenderá la ejecución de la medida impugnada...»

De suerte que, si las sanciones prescriben por el transcurso del tiempo sin ser ejecutadas y cabe su ejecución desde el momento mismo en que son formalmente acordadas, hay que concluir que es en este momento cuando comienza a correr el plazo de prescripción. No obstante, en algún caso particular quizá deba hacerse excepción a esta regla. Supongamos, por ejemplo, que un Secretario de Administración local es sancionado disciplinariamente, por falta grave, con suspensión de empleo y sueldo durante seis meses. Durante la tramitación del expediente, molesto por la situación que éste le crea, toma parte en concurso de vacantes y obtiene plaza, de manera que cuando se le impone la sanción se halla ya prestando servicio en otra Entidad local. Interpuesto por el interesado recurso contencioso-administrativo contra la corrección, el Ayuntamiento que adoptó el acuerdo invoca el artículo 361 de la Ley de Régimen local, antes citado, y requiere a la Corporación en que el funcionario se halla en activo, para que, sin perjuicio del fallo que en su día se dicte en el recurso, se dé efectividad a la sanción impuesta. Ciertamente que la responsabilidad disciplinaria contraída en una Entidad local por un funcionario de los Cuerpos Nacionales, no puede ser eludida por el solo hecho de pasar a depender de otra, así es que el problema primario de si cabe o no, en tal caso, la efectividad de la sanción, para nosotros no existe.

Ahora bien, la inmediata efectividad de la misma obligaría al Ayuntamiento requerido a buscar quien sustituya al Secretario en sus funciones mientras durase la suspensión, y a satisfacer al sustituto los haberes correspondientes, por lo que si la sanción fuera luego revocada, como al titular habría que abonársele también los haberes inherentes al tiempo en que estuvo indebidamente suspendido, el perjuicio económico que sufriría la Corporación sería evidente. Se hace preciso, por tanto, conceder al Ayuntamiento en que presta sus servicios el inculpado la posibilidad de demorar la ejecución de la sanción hasta que la misma sea confirmada en vía contenciosa, y, para ello, se impone dar al artículo 361 de la Ley de Régimen local una interpreta-

ción racional, entendiendo que el principio general que en él se sienta rige para los casos y circunstancias normales, y que no es de aplicación en el caso supuesto, en el que se trata, excepcionalmente, de que en un Ayuntamiento se dé cumplimiento a la sanción disciplinaria impuesta por otro, ya que no sería de equidad que el Ayuntamiento requerido afrontara, contra su voluntad, los riesgos inherentes a la ejecución de una sanción que se halla pendiente de recurso y que puede ser revocada, en tanto queda al margen de los mismos la Corporación que la impulsó e insta su cumplimiento.

Resulta, por consiguiente, que si tal posibilidad se utiliza, la sanción no puede ser ejecutada hasta el momento en que deviene firme, y es a este momento y no a aquel en que el acuerdo de imposición se adoptó, al que hay que referir la iniciación del plazo de prescripción.

Caso especial sería, asimismo, el de que la sanción hubiera comenzado a cumplirse y se quebrantare, pues si tal sucede, el tiempo de prescripción comenzaría a correr o correría de nuevo desde el quebrantamiento.

B) Duración.

Al igual que para la prescripción de las faltas y por idéntico motivo, la duración de los plazos de prescripción de las sanciones ha de variar en función de la gravedad que la sanción revisa. Cuanto más fuerte sea la corrección impuesta, la probabilidad de que quede sin cumplir debe ser menor, y, en su virtud, más dilatado el plazo señalado para su prescripción.

De la misma manera también que en la prescripción de las faltas, hay que cuidar aquí de los plazos de prescripción de las sanciones mismas que tengan carácter temporal, con el fin de impedir que se produzcan, incluso con caracteres aún más agudos, los fuertes e irritantes contrastes que allí señalábamos.

En comparación con los plazos de prescripción de las faltas, los que se fijan para la prescripción de las correspondientes sanciones deben ser mayores. Este criterio de rigor viene justificado porque la culpabilidad del funcionario, que puede ser

dudosa antes de ser sometida a expediente, se ofrece como cierta una vez juzgado y sancionado, y de aquí que los efectos de la impunidad sean más terribles en este caso.

Las normas generales anteriores son normas ideales que ofrece la doctrina para atemperar el plazo de prescripción de las sanciones a los diversos factores que juegan en la cuestión, y en ellas debe inspirarse la formulación de los preceptos positivos y su posterior interpretación. Pero carecemos de esos preceptos positivos. El Reglamento regula la prescripción de las sanciones. Y siendo forzosa, como antes dijimos, la admisión de esta modalidad de la extinción de la responsabilidad disciplinaria ¿qué plazos son los que hay que tener en cuenta para los casos que pudieran darse en la práctica? El problema es arduo. Para resolverlo es necesario partir de los plazos de prescripción señalados para las faltas. Aunque los de las sanciones respectivas deben sobrepasarlos, según aconseja la doctrina, este criterio, fundado y válido para una labor legislativa, o sea para la creación de la norma, no lo es cuando se trata de aplicarla, siquiera haya que colmar, al hacerlo, una laguna del Derecho vigente, porque entonces la indeterminación del mismo en cuanto a cuál haya de ser el margen de exceso de unos plazos sobre otros, nos llevaría irremediablemente a la anarquía y a la arbitrariedad en las resoluciones. Como los plazos de prescripción de las sanciones, por otra parte, no pueden ser menores que los de las faltas, parece forzoso atenerse a estos mismos plazos. Pero al llegar aquí chocamos con la dificultad de que son distintos los que se hallan fijados para las faltas, según que se empiecen a contar desde el conocimiento o desde la comisión, y que no cabe trasladar esta doble referencia a la iniciación del plazo de prescripción de las sanciones, en el que la única fecha que normalmente cuenta para la apertura del mismo es la del acuerdo de imposición. En la disyuntiva, pues, de elegir como plazo de prescripción de las sanciones, unos u otros de los que se hallan establecidos para la prescripción de las faltas, hay que optar por el plazo mayor, es decir, el de cinco años. Solución que no satisface las exigencias doctrinales, pero que es la que resulta más acorde con ellas, de las que depara el Reglamento.

C) Interrupción.

El tiempo de prescripción cesa de correr, naturalmente, cuando la sanción se cumple o se inicia su cumplimiento. El quebrantamiento de la sanción da lugar a que el tiempo de prescripción corra de nuevo. ¿Corra de nuevo, o *comience* a correr de nuevo? Con otras palabras, he aquí planteado el problema de si lo que tiene lugar en tal caso es la suspensión del plazo prescriptivo o la interrupción propiamente dicha del mismo, problema que examinamos al tratar de las faltas. Allí era la paralización del procedimiento lo que lo motivaba; aquí la paralización de la ejecución. Entendemos que en ambos casos los plazos parciales deben ser sumados para el cómputo total.

Cuando el funcionario sancionado comete otra falta antes de que la sanción haya prescrito, se origina la duda de si la nueva transgresión determinará la anulación del tiempo de prescripción ya transcurrido, como ordena para los delitos el artículo 116 de nuestro Código penal. A nuestro parecer, dicha reacción resulta justa y atinada cuando la prescripción descansa en la presunta corrección del culpable, pero siendo el fundamento básico de la inscripción el puro transcurso del tiempo, la reiteración o reincidencia es indiferente a la prescripción de la responsabilidad contraída con la primera infracción.

IV

CONCLUSIONES

En lo fundamental, las que se derivan del presente estudio son:

Primera.—Sería preferible que la iniciación del plazo de prescripción de las faltas se contara exclusivamente desde la fecha de comisión.

Segunda.—Junto a la prescripción de las faltas, hay que regular la prescripción de las sanciones disciplinarias.

Tercera.—Los plazos que se señalen para la prescripción de faltas y sanciones, aparte de guardar relación con la importancia de las infracciones correspondientes, han de cumplir el requisito de no ser nunca menores a la duración de las sanciones mismas de carácter temporal que respectivamente correspondan.

Cuarta.—Los plazos de prescripción de las sanciones deben ser mayores que los de prescripción de las faltas correlativas.

Quinta.—Cuando el tiempo de prescripción de faltas y sanciones deje de correr, y más tarde corra de nuevo, procede que los diversos plazos parciales sean sumados para el cómputo del total plazo prescriptivo.