

APROXIMACIÓN A LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS

Bruno Álvarez Padiz

Alumno del Máster de Seguridad y Defensa.
Universidad de Santiago de Compostela.

Los principios que configuran el sistema sancionador en las Fuerzas Armadas

El principio de legalidad

CONSIDERACIONES GENERALES

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución, en virtud del cual:

«Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.»

Es la expresión del principio *nullum crime, nulla poena sine lege*.

Se trata de una verdadera reserva de ley para el ejercicio de la potestad sancionadora en la que el Reglamento no podrá tipificar delitos, faltas o sanciones administrativas, establecer penas o sanciones. Esto supone la proscripción del Reglamento en esta materia, ahora bien, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 29 de marzo de 1990 matiza que:

«Lo que prohíbe el artículo 25.1 de la Constitución es la remisión al Reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionatoria, esta colaboración se define con la doctrina del “complemento indispensable”, es decir, el Reglamento no puede definir ilícitos o conductas sancionables ni las sanciones aplicables.»

El principio de legalidad implica la exigencia de una *lex previa* que permita al ciudadano saber a qué atenerse en la confianza de que no se le va a castigar por una conducta que de antemano no estuviere calificada reprochable. Gracias a ella, se priva a las autoridades de su potestad de imponer sanciones concretas al margen de la Ley. Sancionar es simplemente aplicar la Ley.

Pero esta Ley también ha de ser *lex certa*, en el sentido de precisa. Si con la Ley previa se cercena la facultad de crear infracciones y sanciones a las autoridades sancionadoras, con la Ley cierta se evita que puedan operar con excesivo margen personal en la aplicación de la norma ya que cuanto más precisa es una ley de menos margen se dispone para interpretarla y aplicarla, determinado (*lex certa*) (STC 127/1190, de 5 de julio), caracteres atribuidos a la legalidad penal, pero que se extienden a la legalidad sancionadora general.

Asimismo, no existe la potestad sancionadora en abstracto, sino que sólo se tiene en la medida en que una ley la atribuya y no hay un poder general de castigar sino singular y sectorial, en manos de la Administración.

CONTENIDO

El principio de legalidad comprende una doble garantía:

- a) Garantía de orden material y alcance absoluto: la seguridad jurídica supone la necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza las conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad que lleva aparejada y a la eventual sanción.
- b) Garantía formal, en tanto que se exige una ley en sentido formal como la norma con rango adecuado (STC 61/1990, de 29 de marzo).

En definitiva, el contenido del principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador está formado por los siguientes elementos: los mandatos de reserva legal y de tipificación y las prohibiciones de *bis in idem* y de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables.

De este Derecho objetivo se deriva uno de índole subjetiva: el derecho a exigir que sea respetada tal legalidad. Los límites a la potestad sancionadora de la Administración contemplados de manera indirecta en el artículo 25 de la Constitución, se transforman en derechos subjetivos que alcanzan el rango de derecho fundamental y, por tanto, protegido por el recurso de amparo, según declara la STC 8/1981, de 30 de marzo.

El principio de legalidad tiene unas peculiaridades en el Derecho Administrativo Sancionador, enumeradas por el STC 61/1990, de 29 de marzo, y que son:

- a) Supuestos de normas sancionadoras preconstitucionales: no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para considerar nulas e inaplicables disposiciones reglamentarias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la Constitución.
- b) Caso de remisión de la norma legal a normas reglamentarias, si en aquella quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta jurídica y naturaleza y límites de las sanciones a imponer.
- c) En las situaciones llamadas de sujeción especial —y ese es nuestro caso—, aunque incluso dentro de dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el 25.1 de la Constitución.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Como consecuencia de todo lo dicho anteriormente, el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, establece en su apartado primero que:

«Constituirán faltas disciplinarias las acciones y omisiones previstas en esta Ley». Y en su apartado segundo «las infracciones disciplinarias darán lugar a la imposición de las correspondientes sanciones establecidas en esta Ley.»

Vemos, pues, que se cumplen las exigencias de ley escrita, previa y cierta anteriormente explicados. Ahora bien, se produce una extraña situación: una norma de contenido sancionador, en el campo de las relaciones de sujeción especial, se ha constituido como Ley Orgánica, porque algunas de las limitaciones que contempla suprime la libertad de movimientos y por tanto afectan al desarrollo de derechos fundamentales. Por ello, la Ley ha de ser necesariamente orgánica (artículo 81 de la Constitución).

Ahora bien, la atribución de la potestad sancionadora no puede hacerse de forma genérica sino que ha de ser específica e individualizada. A tal efecto, el artículo 5 de la mencionada Ley Orgánica atribuye la facultad de sancionar por vía disciplinaria en las Fuerzas Armadas al ministro de Defensa, jefe del Estado Mayor de la Defensa, subsecretario de Defensa, jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, Armada y del Ejército del Aire y a las demás autoridades y mandos a quienes por su función o cargo corresponda según lo regulado en esta Ley.

El principio de tipicidad

El artículo 25.1 de la Constitución recoge el mandato de tipificación legal dentro del principio de legalidad, como una de sus manifestaciones más directas. La tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa.

La conducta a tipificar requiere una doble exigencia:

- a) El principio general de libertad impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación.
- b) La exigencia de seguridad jurídica, del artículo 9.3 de la Constitución, que se cumple si la descripción de lo sancionable permite un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos (*lex certa, lex previa*).

No caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción, que:

«Permitirían al órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una especificación normativa» (STC, de 29 de marzo de 1990).

La STC, de 15 de noviembre de 1990, negó la posibilidad de sancionar en base a un tipo legal genérico, el «del incumplimiento de los deberes y obligaciones» del funcionario.

Esta exigencia se cumple en el Título III de la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que, bajo la rúbrica «faltas y sanciones», contiene tres capítulos en donde se recogen las infracciones disciplinarias, las sanciones que éstas llevan aparejadas y las sanciones extraordinarias y sus causas.

El principio de prescripción

Podemos definir la prescripción como la extinción de un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la Ley. En este sen-

tido, las infracciones y sanciones disciplinarias se extinguen por el transcurso del tiempo, por la *prescripción* regulada en las leyes que establezcan las respectivas infracciones y sanciones.

La Constitución no alude a este principio y el Tribunal Constitucional ha declarado que las cuestiones sobre prescripción de infracciones son de mera legalidad, carentes de relevancia constitucional (STC 223/1991).

El Capítulo IV, del Título III, artículos 22 a 25, de la Ley Orgánica 8/1998, regula la prescripción de las faltas y de las sanciones disciplinarias, así como el plazo a partir del cual comienza a contarse. Las sanciones por faltas leves prescriben a los dos meses y por faltas graves a los seis meses. Estos plazos comenzarán a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución sancionadora.

Las sanciones disciplinarias de carácter extraordinario prescribirán a los cuatro años computados desde que adquirieron firmeza.

La prescripción se interrumpirá cuando por cualquier motivo no imputable a las autoridades o mandos con potestad disciplinaria fuese imposible su cumplimiento o éste se suspendiese.

Principios de aplicación del sistema sancionador

El principio de culpabilidad

La culpabilidad es un presupuesto de la responsabilidad. En el ámbito sancionador se excluye el régimen de la responsabilidad objetiva o sin culpa. La culpabilidad supone imputación y dolo o culpa en la acción sancionable.

El anteriormente citado artículo 2.1 de la Ley Orgánica 8/1998, establece que:

«Constituirán faltas disciplinarias las acciones y omisiones previstas en esta Ley.»

El principio de culpabilidad engloba tres garantías:

- a) La exigencia de dolo o culpa, que exige la voluntariedad de la acción, excluyéndose la responsabilidad por acto reflejo por carecer de voluntariedad en el resultado y voluntariedad en el ilícito, que supone la exculpación por el error ya que el desconocimiento del ilícito puede conformarse como causa exculpatoria.
- b) El principio de responsabilidad personal, que se deduce directamente del artículo 25 de la Constitución y que implica que sólo al sujeto que realizó la acción u omisión tipificada como infracción se le puede sancionar, no pudiendo responder disciplinariamente otro por él, con la implicación de que el fallecimiento del presunto infractor determina la extinción de la responsabilidad.
- c) El principio de responsabilidad por hechos, que excluye el establecimiento de sanciones por la personalidad del sujeto, principio este matizado por la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que considera falta leve el descuido en el aseo personal y la infracción de las normas que regulan la uniformidad, artículo 7.6, entre otros, aunque en el ámbito de las Fuerzas Armadas podemos considerar que se trata de un auténtico hecho.

La culpabilidad impone un plus de motivación de la resolución administrativa: explicar porqué se imputan los hechos al sujeto. Lo mismo ha de hacer el órgano jurisdiccional cuando examina la legalidad de la sanción.

El principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad supone que entre la infracción y la sanción, tiene que haber una correspondencia, prohibiéndose medidas innecesarias o excesivas.

En tal sentido, el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1998 establece que las sanciones que se impongan en el ejercicio de la potestad disciplinaria militar, guardarán proporción con los hechos que las motiven y se individualizarán atendiendo a las circunstancias que concurran en los autores y a las que afecten o puedan afectar al interés del servicio.

La condición de alumno y el desarrollo de sus actividades en centros docentes militares de formación y en otras unidades, centros u organismos donde se encuentren contemplado la misma, serán tenidos especialmente en consideración en la aplicación a los mismos de los preceptos de esta Ley.

La prohibición del bis in idem

La prohibición del *bis in idem* es una prohibición de punición plural y múltiple, simultánea o reiterada por unos mismos hechos y se aplica en el ámbito de las relaciones entre la potestad sancionadora y la jurisdicción penal.

Este principio no está recogido expresamente en la Constitución, pero la STC 2/1981, contempla esta prohibición.

La prohibición del *bis in idem* tiene dos dimensiones:

- a) Una vertiente material, que prohíbe la doble punición por unos mismos hechos. Ello por razones de seguridad jurídica, puesto que al recibir la punición se agota la responsabilidad por esos hechos y por razones de proporcionalidad, al agotar una punición la intensidad del poder de castigar, con lo que una nueva punición no sería proporcional.
- b) Una vertiente procedimental, que supone la prevalencia del orden penal sobre el orden disciplinario en el ejercicio de la facultad de castigar. Es el principio de subordinación de la Administración a los tribunales.

Lo que se prohíbe es ejercitar el poder de castigar cuando concurre una triple identidad: hechos, sujeto y fundamento.

Ocurre que, en el ámbito disciplinario militar, nos movemos dentro de las relaciones de sujeción especial y el Tribunal Constitucional, en la STC 2/1981, matiza que la prohibición del *bis in idem* no actúa cuando hablamos de relaciones de sujeción especial, porque estamos en presencia de sólo dos de los tres elementos que hacen entrar en juego el *bis in idem*: falta la identidad de fundamento. El fundamento de castigar es distinto porque el juez penal castiga por haber infringido un bien jurídico protegido y la Administración sanciona por haber infringido un bien jurídico específico, distinto del anterior. En el ámbito de las Fuerzas Armadas, el bien jurídico específico que se protege es la disciplina militar.

En este sentido, el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1998 señala que:

«La iniciación de un procedimiento penal no impedirá la incoación y tramitación de expedientes disciplinarios por los mismos hechos.»

No obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando fuese firme la dictada en aquel procedimiento, cuya declaración de hechos probados vinculará a la Administración. Sólo podrá recaer sanción penal y disciplinaria sobre los mismos hechos cuando no hubiere identidad de bien jurídico protegido.

La disposición adicional primera de la misma Ley obliga a los tribunales de la jurisdicción ordinaria a poner en conocimiento del Ministerio de Defensa toda resolución que ponga fin a los procesos penales que afecten al personal sometido a la presente Ley.

Se proclama, pues, la primacía del juez penal sobre la Administración y la vinculación de ésta a los hechos declarados probados por aquél.

Principios constitucionales del procedimiento

Reglas estructurales

- a) Primeramente, teniendo en cuenta todo lo anteriormente señalado, hay que realizar una precisión en relación a la imposición de las sanciones disciplinarias y que viene a constituir una fuerte garantía para el sancionado. En este sentido, conviene precisar que para la imposición de una sanción habrá que tramitar previamente el procedimiento que corresponda con arreglo a las normas establecidas y que en el ámbito de las Fuerzas Armadas viene regulado en el Título IV de la Ley Orgánica 8/1998. Esta exigencia de tramitación del procedimiento previo, viene determinada por la proscripción de las sanciones de plano, esto es, las impuestas sin procedimiento previo de ninguna clase (artículos 24.2 y 105 c) de la Constitución, proclamada por STC 18/1981).
- b) En segundo lugar y como otra garantía del procedimiento, se contempla la necesidad de que exista una separación entre los órganos de instrucción y los órganos de decisión. Por tanto, el órgano o unidad que instruye el expediente y la autoridad que dicta la resolución han de ser distintos (STC 145/1988). Esta garantía de separación orgánica se exige para garantizar la imparcialidad, tanto objetiva como subjetiva, del órgano que decide y que no estaría garantizada si el órgano que instruye el expediente y el que dicta la resolución fuesen el mismo.

Derechos y garantías de defensa del inculpado

DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

El derecho a la presunción de inocencia se proclama en el artículo 24.2 de la Constitución en referencia al proceso penal, pero necesariamente extensible al procedimiento sancionador y, especialmente, al procedimiento disciplinario militar.

El derecho a la presunción de inocencia implica que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo e incriminación de la conducta reprochada. La carga de la prueba ha de corresponder a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia y cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libre-

mente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio. El artículo 24.2 de la Constitución rechaza tanto la responsabilidad presunta y objetiva como la inversión de la carga de la prueba con relación al presupuesto fáctico de la sanción.

Ahora bien, el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), señala que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados. El problema en el ámbito de las Fuerzas Armadas podría plantearse con relación a las actas levantadas por la policía militar, puesto que sus miembros son agentes de la autoridad y, por tanto, las actas que éstos levanten podrían tener valor probatorio.

A pesar de ello, el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, LRJ-PAC, no es aplicable al procedimiento disciplinario militar puesto que en éste lo que se que valora es la prueba testifical. El acta es una parte, pero el problema es más de prueba que de atestado. En este sentido, el procedimiento disciplinario militar está más próximo al proceso penal que al Derecho Administrativo Sancionador común y lo que diga el mando no es verdad por el sólo hecho de ser superior, sino que lo será siempre que existan indicios racionales de verdad, es decir, no existe la verdad del superior entorno al acaecimiento de un hecho, por la sola circunstancia de ser un mando superior, sino que tendrán que aportarse otros datos o circunstancias además de las manifestaciones vertidas. Así, procederá la valoración en conciencia de las pruebas aportadas.

La presunción de inocencia, conectada con la idea de culpabilidad, supone:

- a) El derecho a la actividad probatoria.
- b) El derecho a la prueba de la culpabilidad del sujeto al que se le imputan los hechos.

OTROS DERECHOS DEL INCULPADO

El artículo 24.2 de la Constitución recoge un elenco de derechos aplicables al procedimiento disciplinario militar. Así, consagra la «prohibición de indefensión», que exige que la regulación del procedimiento sancionador ofrezca al sancionado las vías suficientes para exponer su versión de los hechos y de su fundamento jurídico y de aportar o pedir la realización de las pruebas necesarias para su esclarecimiento.

Además, reconoce el «derecho a la no autoinculpación», esto es, el derecho de las personas a no declarar contra sí mismas y a no confesarse culpables. El Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas tiene por objeto garantizar la observancia de la Constitución, artículo 1 de la Ley Orgánica 8/1998.

También se proclama el «derecho a la asistencia letrada». Sin embargo, la falta de dicha asistencia en un procedimiento disciplinario no vulnera dicho precepto (STC 192/1987). Esta ausencia de reconocimiento no implica que la Administración pueda negarse a que el inculpado comparezca en las actuaciones acompañado de letrado y a que éste inter-

venga asesorando a su cliente. Así, el interesado podrá contar en todas las actuaciones a que dé lugar este procedimiento sancionador con el asesoramiento del abogado o del militar que designe al efecto (artículo 53 de la Ley Orgánica 8/1998) en el procedimiento para las faltas graves.

La ejecución de resoluciones sancionadoras en el procedimiento disciplinario militar

Cuestiones generales

Para proceder a cumplir una sanción, antes tuvo que sustanciarse el correspondiente procedimiento sancionador. Ello se deriva de la garantía de la presunción de inocencia, ya que para la imposición de cualquier sanción disciplinaria será preceptivo tramitar el procedimiento que corresponda con arreglo a las normas que se establecen en el Título IV de la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

En dicho Título, se establece un procedimiento para las faltas leves y un procedimiento para las faltas graves, que se divide en tres fases: iniciación, desarrollo y terminación. Asimismo, regula el expediente gubernativo para las sanciones disciplinarias extraordinarias.

Todo procedimiento sancionador termina con una resolución, que confirma, minora o revoca y deja sin efecto la sanción impuesta. Si la revoca no hay problema porque no habrá sanción que cumplir y por extensión resolución que ejecutar. El problema se plantea cuando se confirma o minora la sanción, pues ahí es donde hay que proceder a ejecutar la resolución sancionadora, con la peculiaridad de que en el procedimiento disciplinario militar las sanciones que pueden imponerse, incluso por faltas leves, incluyen la restricción de la libertad de movimientos constitucionalizada en el artículo 17 de la Carta Magna.

Sanciones disciplinarias

El artículo 9 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1998, establece el cuadro de sanciones que pueden imponerse atendiendo a si las faltas cometidas son leves o graves. También contempla sanciones disciplinarias extraordinarias, que requieren la incoación de expediente gubernativo, por una serie de causas.

Las sanciones disciplinarias que pueden imponerse «por faltas leves» son:

- a) La reprensión: es la reprobación expresa que por escrito dirige el superior al subordinado. No constituye sanción disciplinaria la advertencia o amonestación verbal que, para el mejor cumplimiento de las obligaciones y servicios, puede hacerse en el ejercicio del mando, artículo 11 de la Ley Orgánica 8/1998.
- b) La privación de salida de la unidad hasta ocho días. La privación de salida supone la permanencia del sancionado en su unidad, acuartelamiento, base, buque o establecimiento, fuera de las horas de servicio, con suspensión de salidas hasta ocho días como máximo.
- c) Arresto de un día a treinta días en domicilio o unidad. Consiste en la restricción de libertad del sancionado e implica su permanencia, por el tiempo que dure su arresto, en su domicilio o en el lugar de la unidad, acuartelamiento, base, buque o estableci-

miento que se señale. El sancionado participará en las actividades de la unidad, permaneciendo en los lugares señalados el resto del tiempo.

Respecto del arresto de uno a treinta días en domicilio, la STC 14/1999 señala que:

«A diferencia del criterio sostenido por el Tribunal Supremo, hemos de afirmar que el arresto domiciliario sí supone una verdadera privación de libertad y no una mera restricción de aquélla.»

En línea con la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del día 9 de junio de 1976, «caso Engel». Sigue diciendo el Tribunal Constitucional que:

«Sobre esta base, el indebido cumplimiento de un día de arresto domiciliario sí entrañaría una vulneración de la libertad personal por contravención de los términos del artículo 17.1 de la Constitución.»

Pudiendo acudir bien a la vía de amparo ante el Tribunal Constitucional, bien al procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.

Las sanciones que pueden imponerse «por faltas graves» son:

- a) Arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar. Consiste en la privación de libertad del sancionado y su internamiento en un establecimiento disciplinario militar durante el tiempo por el que se imponga. El militar sancionado no participará en las actividades de la unidad durante el tiempo de este arresto. Cuando concurrieren circunstancias justificadas, y no se causara perjuicio a la disciplina, podrá acordarse el internamiento en otro establecimiento militar en las mismas condiciones de privación de libertad.
- b) Pérdida de destino: supone el cese en el destino que ocupa el infractor, quien durante dos años no podrá solicitar nuevo destino en la unidad, localidad o demarcación territorial específica de los Ejércitos a la que pertenecía cuando fue sancionado.
- c) Baja en el centro docente militar de formación y en otros centros de formación. Supone la pérdida de la condición de alumno del centro y la del empleo militar que hubiere alcanzado con carácter eventual, sin perjuicio de la condición militar que tuviera antes de ser nombrado alumno.

Son «sanciones disciplinarias extraordinarias», que se podrán imponer mediante expediente gubernativo a los militares profesionales, las siguientes:

- a) La pérdida de puestos en el escalafón. Supondrá para el sancionado el retraso en el orden de escalafonamiento, dentro de su empleo, del número de puestos que se determine en la resolución del expediente, que no podrá ser superior a un quinto del número de componentes de su cuerpo, escala y empleo.
- b) La suspensión de empleo. Privará de todas las funciones propias del mismo por un período mínimo de un mes y máximo de un año, salvo en el caso de haber sido condenado por sentencia firme en aplicación de disposiciones distintas al Código Penal Militar, por un delito cometido con dolo que lleve aparejada la pena de prisión o cuando la condena fuera superior a un año de prisión, si hubiese sido cometido por imprudencia. No se incoará el expediente gubernativo cuando proceda pérdida de la condición de militar como consecuencia de la imposición de pena de inhabilitación absoluta o especial para el empleo o cargo público. En este caso, la suspensión lo será

como máximo por el tiempo de duración de la condena. También producirá el efecto de quedar inmovilizado en su empleo en el puesto que ocupe y no será de abono para el servicio. Concluida la suspensión, finalizará la inmovilización en el empleo y la pérdida de puestos será definitiva.

- c) La separación del servicio, que supondrá para el sancionado quedar fuera de los Ejércitos, sin poder volver a ingresar en ellos voluntariamente y perder los derechos militares adquiridos, excepto el empleo y los derechos pasivos que hubiese consolidado. Para los militares que mantienen una relación de servicios profesionales de carácter temporal, la separación del servicio supondrá la resolución del compromiso que tuvieran contraído.

Ámbito subjetivo

Por falta leve, podrán ser sancionados los oficiales generales, oficiales, suboficiales y tropa y marinería profesionales, con reprensión y arresto de uno a treinta días en su domicilio o unidad. A los demás militares se les podrá sancionar con reprensión, privación de salida de la unidad hasta ocho días o arresto de uno a treinta días en su unidad.

Por falta grave, con arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar o con pérdida de destino, para los oficiales generales, oficiales, suboficiales y tropa y marinería profesionales. A los demás militares, con arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar.

A los alumnos en los centros docentes militares de formación se les podrá imponer la reprensión, privación de salida de la unidad de hasta ocho días o arresto de uno a treinta días en su unidad, por falta leve, y arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar, por falta grave. Estas sanciones se cumplirán en el propio centro, sin perjuicio de su participación en las actividades académicas. También podrán ser sancionados, por falta grave, con la baja en el centro.

Mediante expediente gubernativo podrán imponerse sanciones disciplinarias extraordinarias a los militares profesionales

La resolución y su notificación en el procedimiento sancionador

Tenemos que distinguir el procedimiento por faltas leves, el procedimiento por faltas graves y el expediente gubernativo:

- a) En el procedimiento «por faltas leves», la resolución adoptada tras el procedimiento preferentemente oral, será notificada por escrito al interesado, conteniendo en todo caso, un breve relato de los hechos, en el que se recogerán sumariamente las manifestaciones del infractor, se expresará la cualificación de la falta cometida, indicando el apartado del artículo 7 de la Ley 8/1998 en que está incluida, la sanción impuesta, las circunstancias de su cumplimiento y los recursos que contra ella procedan, el plazo hábil para recurrir y la autoridad ante quien deba interponerse.

La notificación por sanción impuesta a los militares de reemplazo podrá sustituirse por su publicación en el cuadro de arrestos de la unidad, que deberá reunir los requisitos anteriormente mencionados.

b) En el procedimiento «por faltas graves», la resolución al final del procedimiento, que se seguirá por escrito, será motivada y contendrá el relato conciso de los hechos, la calificación de la falta grave que se corrige, con indicación del apartado del artículo 8 de la Ley 8/1998 en que está incluida, las personas responsables de la misma y la sanción que se imponga, con las circunstancias de su cumplimiento y expresa declaración de las medidas provisionales adoptadas durante la tramitación del procedimiento. La sanción impuesta fuera la de pérdida de destino deberá concretarse la limitación establecida en el artículo 15, con mención de la unidad, localidad, o demarcación territorial específica de los Ejércitos a la que pertenecía cuando fuere sancionado.

La resolución se notificará íntegramente por escrito al interesado, con expresa indicación de los recursos que contra la misma pueden interponerse, plazo hábil y autoridad ante quien proceda.

La resolución dictada únicamente deberá fundarse en los hechos que hubieran sido notificados por el instructor al interesado, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica siempre que no sea de mayor gravedad.

Dentro de los 15 días a contar desde el siguiente al de la notificación de la resolución por la que se imponga una sanción por falta grave, la autoridad disciplinaria ordenará, si a su juicio los hechos sancionados pudieran ser constitutivos de una falta grave o de una de las causas por las que procede la incoación de expediente gubernativo, la apertura del procedimiento correspondiente, o dará parte a la autoridad competente para ello.

Si el sancionado hubiese interpuesto recurso contra la sanción por falta leve, éste se acumulará al nuevo procedimiento.

Este procedimiento deberá concluir, bien confirmando la sanción impuesta, bien dejándola sin efecto, bien apreciando la existencia de una falta grave o causa por la que proceda la incoación de expediente gubernativo, imponiéndose la sanción disciplinaria que corresponda, y abonándose, si ello fuera posible, la sanción ya cumplida.

c) En caso de «expediente gubernativo», la resolución del expediente se regirá por las disposiciones establecidas para la resolución en el procedimiento por faltas graves, con una serie de especialidades contempladas en el artículos 64 y siguientes de la Ley 8/1998, como la remisión del expediente al ministro de Defensa, que resolverá el mismo, previo informe de la Asesoría Jurídica General, entre otras.

Cumplimiento de las sanciones

LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES SANCIONADORAS

El artículo 67 y siguientes de la Ley 8/1998 da respuesta al problema de la ejecución de las resoluciones sancionadoras que ponen fin al procedimiento sancionador.

Así se establece la regla general de que las sanciones disciplinarias serán inmediatamente ejecutivas y comenzarán a cumplirse el mismo día en que se notifique al infrac-

tor la resolución por la que se le imponen. Por tanto, la fecha a tener en cuenta para comenzar a cumplir la sanción, es aquella en que la notificación sea efectiva, es decir, cuando se practique por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado, así como la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

Cuando la sanción sea de arresto por falta grave, esto es, de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar, la autoridad que los hubiere impuesto adoptará las medidas oportunas para el inmediato ingreso del sancionado en establecimiento disciplinario, o en otro establecimiento que dependa de la misma, siéndole de abono el tiempo de privación o restricción de libertad sufrido por los mismos hechos y el transcurrido desde el día de la notificación.

La imposición de arresto de uno a treinta días y de arresto de un mes y un día a dos meses, llevará aparejada, respecto de los militares que mantienen una relación de servicios profesionales de carácter permanente, que su solicitud de renuncia a la condición de militar no surtirá efectos en tanto no finalice su cumplimiento, y, respecto de los militares que mantienen una relación de servicios profesionales de carácter temporal, que la fecha de finalización de su compromiso se retrasará hasta que se cumplan, sin perjuicio de la resolución del mismo conforme a lo dispuesto en la normativa específica.

¿Qué sucede cuando concurren varias sanciones y no sea posible cumplirlas simultáneamente? En este caso, su cumplimiento se llevará a cabo en el orden fueron impuestas, excepto los arrestos, que se cumplirán con preferencia a las demás y entre ellos por orden de mayor a menor gravedad. Si la suma de los mismos excede de cuatro meses no se cumplirá el tiempo que sobrepase dicho límite.

EN GENERAL, RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES SANCIONADORAS

Contra las resoluciones sancionadoras, los interesados podrán interponer los recursos en vía disciplinaria previstos en el artículo 75 y ss de la Ley Orgánica 8/1998, sin perjuicio del cumplimiento de la sanción impuesta. Los recursos se presentarán por escrito, serán siempre motivados y en ningún caso podrán hacerse de forma colectiva.

Las autoridades y mandos competentes para resolver los recursos en vía disciplinaria, dictarán resolución en el plazo de un mes. Cuando se interpusiere algún recurso disciplinario ante autoridades o mandos disciplinarios competentes y éstos no notificaran su decisión en el plazo de dos meses, podrá considerarse desestimado al efecto de formular frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso contencioso-disciplinario militar o esperar la resolución expresa de la petición. Caducará la acción a los seis meses de interponer el recurso en vía disciplinaria militar. En todo caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la autoridad o mando disciplinario de dictar una resolución expresa, debidamente fundada.

Contra los actos definitivos dictados por las autoridades o mandos sancionadores en aplicación de la Ley Disciplinaria, que causen estado en vía administrativa, será admisible el recurso contencioso-disciplinario militar, que se sustanciará por lo previsto en el Libro IV de la Ley Orgánica 2/1989, Procesal Militar, en donde se regulan los procedimientos judiciales militares no penales. A estos efectos, se considera que causan esta-

do los actos resolutorios de los recursos de alzada, súplica y reposición regulados en el artículo 75 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1998.

Los actos de trámite no podrán ser recurridos separadamente de la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario, a excepción del acuerdo de apertura del procedimiento sancionador en los supuestos previstos en la Ley Disciplinaria, cuando se hubiesen producido fuera del plazo señalado al efecto.

Acreditada la interposición del recurso contencioso-disciplinario militar, se paralizará el procedimiento sancionador hasta tanto se resuelva aquél, dejándose en suspenso la medida de arresto preventivo, si se hubiere adoptado.

El procedimiento contencioso-disciplinario militar es aplicable a toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias señaladas en la Ley Orgánica 8/1998. Contra los actos de la Administración sancionadora que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, señalados en el artículo 53.2 de la Constitución, podrá interponerse recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.

El plazo para interponer el recurso contencioso-disciplinario militar será de dos meses, contado desde el día siguiente a la notificación del acto recurrible. Cuando dicho acto se hubiera notificado fuera del suelo español o de las aguas jurisdiccionales españolas, se prorrogará dicho plazo, finalizado ésta una vez transcurridos dos meses desde que el sancionado hubiese regresado a suelo español.

No se admitirá recurso contencioso-disciplinario militar respecto de:

- a) Los actos que sean reproducción de otros anteriores que tengan carácter de definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma (STC, de 17 de mayo de 1999, con relación al Régimen Disciplinario de la Guardia Civil).
- b) Los actos que resuelvan recursos por falta leve, salvo lo dispuesto para el procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, cuando afecten al ejercicio de derechos fundamentales de la persona del artículo 53.2 de la Constitución.
- c) La resolución de separación del servicio como consecuencia de sentencia firme por delito de rebelión, cuando se imponga pena privativa de libertad que exceda de seis años por cualquier delito o pena de inhabilitación absoluta como principal o accesoria.

LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

Hay que destacar que en el procedimiento disciplinario militar las sanciones disciplinarias son inmediatamente ejecutivas y comienzan a cumplirse el mismo día en que se notifican al infractor la resolución por la que se le imponen, exceptuándose el caso en que se hubiera acordado la suspensión de la sanción de privación de libertad, durante el tiempo de tramitación del recurso que se interponga, ya que habrá que esperar a lo que se acuerde en la resolución del recurso.

La posibilidad de adoptar medidas cautelares viene dada por una doble finalidad:

- a) La primera finalidad está orientada a garantizar el cumplimiento de la resolución sancionadora, es decir, al final del procedimiento disciplinario se dictará una en la reso-

lución que puede contener una sanción. Pues bien, lo que se quiere es garantizar que esa resolución sancionadora se cumpla de manera efectiva.

- b) En segundo lugar se pretende no causar perjuicios que pudieran ser irreparables al sancionado con la inmediata ejecución de la resolución sancionadora y que, suele ocurrir, cuando se considera que el ingreso del sancionado en un establecimiento disciplinario puede ser contraproducente debido al estado en que se encuentra su salud psíquica.

Para proceder a la adopción de dichas medidas cautelares, se vienen exigiendo, tradicionalmente, dos requisitos:

- a) El *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho.
- b) El *periculum in mora*, o tardanza en la resolución del procedimiento.

Sin embargo, y a pesar de la trascendencia de algunas sanciones que pueden imponerse y que implican la privación de libertad al sancionado, parece que la Ley 8/1998 exige únicamente un requisito distinto de los tradicionales, cual es el requisito de la eficacia del servicio para proceder a la adopción de medidas cautelares tendentes a evitar una inmediata ejecución de la resolución, aunque el sancionado podrá también fundar su solicitud en el riesgo de tardanza.

En este sentido, podemos distinguir dos tipos de medidas cautelares:

1. Las medidas cautelares adoptadas de oficio:

Pueden ser adoptadas antes de la imposición de la sanción. Así, el artículo 26 establece que:

«Todo militar tiene el deber de corregir las infracciones que observe en los de inferior empleo, le estén o no subordinados directamente, cualquiera que sea el Ejército o cuerpo al que pertenezcan. Si además las juzga merecedoras de sanción, lo hará por sí mismo si tiene potestad sancionadora y, si no, dará parte inmediatamente a quien la tenga.»

Sigue su párrafo segundo:

«Si se trata de una falta que por su naturaleza y circunstancias exige una acción inmediata para mantener la disciplina y la subordinación, podrá ordenar el arresto del infractor en su domicilio o unidad durante el tiempo máximo de cuarenta y ocho horas, en espera de la posterior decisión de la autoridad o mando con potestad disciplinaria, a quien dará cuenta de la disposición adoptada, de modo inmediato.»

El artículo 55 de la Ley 8/1998 señala que, en las faltas graves:

«Cuando la naturaleza y circunstancias de la falta exijan una acción inmediata para mantener la disciplina, la que la autoridad que hubiera acordado la incoación del procedimiento, podrá ordenar el arresto preventivo del presunto infractor en un establecimiento disciplinario militar o en el lugar que se designe. En ningún caso podrá permanecer en esta situación más de un mes y le será de abono para el cumplimiento de la sanción que le pueda ser impuesta.»

«La misma autoridad, para evitar perjuicio al servicio, podrá acordar el cese en sus funciones del presunto infractor por tiempo que no exceda de tres meses. Esta

suspensión no tendrá más efecto que el cese del mismo en el ejercicio de sus funciones habituales.»

O puede que se adopten una vez impuesta la sanción. En este sentido, el artículo 70 de la Ley, establece que las autoridades a que se refieren los artículos 28 al 30, esto es: el ministro de Defensa, el jefe del Estado Mayor de la Defensa, el subsecretario de Defensa, los jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, los oficiales generales y almirantes —de empleo general de división o vicealmirante y superior, jefes de la fuerza y del apoyo a la fuerza directamente dependientes de los respectivos jefes de Estado Mayor y los comandantes en jefe de los mandos operativos que, con los mismos empleos, estén subordinados directamente al jefe del Estado Mayor de la Defensa, y, en su caso el auditor presidente del Tribunal Militar Central—, que hubieran impuesto una sanción disciplinaria, podrán acordar de oficio la suspensión de la misma por plazo inferior a su prescripción, o la inejecución de la sanción, cuando mediare causa justa para ello y no se causara perjuicio a la disciplina.

Las demás autoridades y mandos con competencia sancionadora podrán proponerlo respecto a las sanciones por ellas impuestas, a las autoridades mencionadas anteriormente quienes resolverán de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

Se contempla la posibilidad de que el órgano que impone una sanción disciplinaria pueda acordar la suspensión de la misma o, simplemente, la inejecución de la sanción; todo ello cuando medie causa justa y no se cause perjuicio a la disciplina.

2. Las medidas cautelares solicitadas por la parte:

La sanción puede ser recurrida en vía disciplinaria por el sancionado, el cual, en el recurso, podrá solicitar la suspensión de las sanciones por falta grave y extraordinarias durante el tiempo de tramitación del recurso. La autoridad competente para el conocimiento del recurso deberá resolver dicha petición en el plazo de cinco días, debiendo denegarse si con ella se causa perjuicio a la disciplina militar. Transcurrido dicho plazo se entenderá desestimada la solicitud sin perjuicio de la obligación de resolver expresamente.

Las medidas cautelares podrán solicitarse también en el recurso contencioso-disciplinario militar.

Si la sanción que se impone implica la privación de libertad, el sancionado tiene la posibilidad de instar procedimiento de *habeas corpus* ante el juez togado militar. Este proceso es un medio de defensa de los demás derechos sustantivos establecidos en el resto de los apartados de artículo 17 de la Constitución (STC 98/1986); un proceso de cognición limitada entendido como un instrumento de control judicial, que versa no sobre todos los aspectos o modalidades de la detención o la privación de libertad, sino sobre su regularidad o legalidad en relación con los artículos 17.1 y 4 de la Constitución (STC 232/1999).

ESPECIAL REFERENCIA AL INGRESO Y PUESTA EN LIBERTAD
EN ESTABLECIMIENTOS DISCIPLINARIOS MILITARES

Especial trascendencia tienen las sanciones que implican, directamente, la privación de libertad, pues la Administración militar, a diferencia de la civil que lo tiene prohibido por el artículo 25.3 de la Constitución, puede imponerlas.

Respecto de estas sanciones España, de conformidad con el artículo 64 del Convenio de Roma del año 1950, para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, se reservó la aplicación de los artículos 5 y 6 en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, se contienen en el Código de Justicia Militar (Sentencia de 1976, «caso Engel»).

El ingreso en establecimientos militares está contemplado en la Ley Orgánica 8/1998 y únicamente se prevé para las sanciones que pueden imponerse por faltas graves. Su ejecución se regula por la Orden Ministerial 97/1993, de Instrucciones de Régimen Interior.

En su virtud, el ingreso de personal arrestado se efectuará en virtud de la resolución sancionadora. El instructor practicará la liquidación de sanción que deberá ser comunicada al sancionado y al jefe del establecimiento, con expresión del día inicial para el cómputo del tiempo de privación de libertad, el abono de la privación o restricción de libertad ya sufridos, y el día final del arresto.

Verificado el ingreso del arrestado, se procederá a su inscripción en el libro de registro, a la apertura de su expediente personal. Donde constarán los datos personales y militares más relevantes y los relacionados con la falta cometida, sanción impuesta y vicisitudes más importantes durante su cumplimiento, se le asignará módulo y lugar en la sección que le corresponda, entregándole igualmente copia de la presente disposición y de las Normas de Régimen Interior del Establecimiento.

Los arrestados no podrán estar en posesión de objetos que se consideren peligrosos para la convivencia o para la seguridad del establecimiento, o que por su naturaleza sean contrarios a los fines del establecimiento disciplinario. Los objetos serán intervenidos y guardados en lugar seguro, previa entrega del correspondiente resguardo, o entregados a personas autorizadas por el arrestado para recibirlos.

Los arrestados tendrán derecho a comunicar inmediatamente a su familia y asesor en el expediente su ingreso en el establecimiento disciplinario militar. En el periodo de tiempo más breve se realizará al arrestado un reconocimiento médico por parte de los servicios sanitarios propios del acuartelamiento donde se ubica. Asimismo, utilizarán la uniformidad correspondiente a su Ejército y cuerpo.

Excepcionalmente, en casos de fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o personas unidas al arrestado con análoga relación afectiva, padres, hijos o hermanos, alumbramiento de aquéllas, u otros importantes y comprobados motivos, se podrá conceder autorización extraordinaria de salida. La concesión de estas autorizaciones corresponderá al jefe del establecimiento que fijará su duración ajustada a las causas y circunstancias que las motiven, sin que puedan exceder de 72 horas.

En el supuesto de causas especiales podrá ampliarse la autorización por la autoridad que impuso la sanción, a cuyo efecto el jefe del establecimiento elevará a dicha autoridad la solicitud formulada e informe de con su parecer y sobre la conducta observada por el arrestado durante el tiempo de permanencia en el establecimiento.

Los permisos por autorización extraordinaria de salida se considerarán a todos los efectos como tiempo efectivo de cumplimiento del arresto.

La puesta en libertad de los arrestados se realizará por el jefe del establecimiento tan pronto quede extinguida la sanción por el transcurso del tiempo de duración de la misma, sin que el tiempo de arresto, en caso de concurrencia de sanciones, pueda exceder de cuatro meses; en este último caso, el jefe del establecimiento comunicará la puesta en libertad a la autoridad o autoridades que hubieren acordado la imposición de las últimas sanciones que no hubieran llegado a cumplirse por esta razón.

Los arrestados preventivos a que se refiere la Ley Disciplinaria serán puestos en libertad una vez transcurrido el plazo del arresto preventivo impuesto y, como máximo, cuando haya transcurrido un mes desde que se decretó su arresto preventivo, comunicándose, en todo caso, su puesta en libertad a la autoridad sancionadora.

Al ser puesto en libertad, por el jefe del establecimiento se dará al sancionado orden escrita de incorporación al destino, al que será pasaportado o, en su caso, trasladado, así como certificado del tiempo que estuvo privado de libertad. Igualmente, se le entregarán los efectos que hubiera depositado en el momento de su ingreso en el establecimiento, así como los intervenidos susceptibles de devolución. Al propio tiempo, el jefe del establecimiento cursará, tanto a la autoridad sancionadora como al jefe de la unidad de destino del arrestado, comunicación de la extinción del arresto, puesta en libertad y orden de incorporación dada al arrestado, acompañando a dicha comunicación otro ejemplar de la certificación entregada al sancionado.

En los supuestos de suspensión de la privación de libertad, se pondrá en libertad al arrestado con las condiciones y prevenciones reseñadas en el apartado precedente, tan pronto se tenga conocimiento de aquel extremo, debiéndose comunicar todo ello a la autoridad que acordó la suspensión, a la autoridad sancionadora, instructor del expediente y jefe de la unidad de destino del arrestado.

Contra las resoluciones del jefe del establecimiento disciplinario militar, en materia de aplicación de la Orden Ministerial, podrá interponerse recurso ordinario ante la autoridad militar regional de la que depende el acuartelamiento en el que se ubica el establecimiento disciplinario.

Bibliografía

- Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.
- Ley Orgánica 2/1989, de Ley Procesal Militar.
- Oren Ministerial número 97/1993, de Instrucciones de Régimen Interior.