

**Comentarios a la Ley Orgánica
del Régimen Disciplinario del Cuerpo
de la Policía Nacional y su aplicación
al Cuerpo de la Policía Local**

*Especial referencia al régimen disciplinario
del Cuerpo de la Policía Local del
Ayuntamiento de Granada*

**Gustavo García-Villanova Zurita
Javier Luna Quesada**



GRANADA, 2012

© Autores
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: aurena@cemci.org
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-88282-99-6
Depósito legal: GR-3246-2012

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	15
PRÓLOGO.....	17
PARTE I: ESTUDIO INTRODUCTORIO	
I. INTRODUCCIÓN.....	25
II. GENESIS E HISTORIA PARLAMENTARIA DE LA LEY.....	26
III. LA APLICABILIDAD A LA POLICÍA LOCAL DE UN RÉGIMEN DISCIPLINARIO CREADO PARA OTRO CUERPO.....	32
IV. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA LOCAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.....	36
ANDALUCÍA.....	36
ARAGÓN.....	36
CANTABRIA.....	37
CASTILLA-LA MANCHA.....	37
CATALUÑA.....	37
CASTILLA Y LEÓN.....	38
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.....	38
COMUNIDAD VALENCIANA.....	38
EXTREMADURA.....	38
GALICIA.....	39
ISLAS BALEARES.....	39
ISLAS CANARIAS.....	39
MADRID.....	40

LA RIOJA	40
PAÍS VASCO	41
PRINCIPADO DE ASTURIAS	42
REGIÓN DE MURCIA	42
V. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CUERPO DE POLICÍA LOCAL DEL AYUNTAMIENTO DE GRANADA.....	44
PARTE II: LEY ORGÁNICA 4/2010, DE 20 DE MAYO, DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL	
VI. ANÁLISIS DEL PREÁMBULO Y TEXTO NORMATIVO DE LA LEY ORGÁNICA 4/2010, DE 20 DE MAYO, DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL	53
A) PREÁMBULO	53
B) DISPOSICIONES GENERALES	59
1. Objeto.....	59
2. Ámbito de aplicación	62
3. Responsabilidad civil y penal.....	64
4. Deber de comunicación de presuntas infracciones cometidas por otros compañeros o por superiores	72
5. Extensión de la responsabilidad	75
C) INFRACCIONES, SANCIONES Y POTESTAD SANCIONADORA	78
1. Infracciones disciplinarias.....	78
2. Sanciones disciplinarias	136
3. Competencia sancionadora.....	145
4. Extinción de la responsabilidad disciplinaria.....	150
D) PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS	163
1. Procedimiento general.....	163
2. Disposiciones aplicables a procedimientos incoados a funcionarios de unidades de Policía Judicial y de Unidades Adscritas a Comunidades Autónomas.....	199

3. Procedimiento para las faltas leves	204
4. Procedimiento para las faltas graves y muy graves	213
DISPOSICIONES ADICIONALES	263
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.....	264
DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA	264
DISPOSICIONES FINALES	265

PRESENTACIÓN

Solemos enfatizar en que el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) de la Diputación de Granada tiene sus señas de identidad en la formación, entendida ésta en sus dos vertientes más genuinas, la investigación y la publicación. Sin investigación especializada que haga avanzar las ideas y sepulte esquemas de tiempos ciertamente remotos, y sin cauces de participación adecuados y capaces de dar salida a esos contingentes investigadores que mueven la ciencia y las conciencias, no podemos hablar en propiedad de centros de estudios como fuentes del saber transformador de estructuras susceptibles de proporcionar bienestar a los ciudadanos que las demandan.

Así, la investigación especializada y la obra editorial se dan cita y conjugan de manera armoniosa para crear una sinfonía de saberes al servicio de un único afán: que por las vías del conocimiento mayor y de la indagación académica más certera, ambas sean instrumentos de una misma política conducente a servir a los ayuntamientos y a otros entes locales mediante la formación y búsqueda de la excelencia, con las que dirigentes electos de estas administraciones y personal que trabaja en ellas mejoren sus prestaciones a los destinatarios finales de unos y de otros, los ciudadanos. Investigación especializada y actividad editorial, en mutua y recíproca ayuda se retroalimentan en aras de esa causa común que es su afán existencial, su puesta a disposición de nuestros entes locales, nuestros ayuntamientos y diputaciones y, por extensión, a toda la administración pública.

La obra que tiene en sus manos incluye en una de las cinco colecciones con las que cuenta el sello editorial CEMCI, la de Análisis y Comentarios, en la que procuramos incluir estudios sistemáticos profundizando sobre los aspectos más relevantes y en boga que, o bien son competencia de las administraciones locales, o bien les afectan de una manera significativa. Nuestras colecciones atienden siempre, o al menos lo procuramos con ahínco, al interés que generan los asuntos que abordan, al rigor de sus análisis y planteamientos, a la utilidad que previsi-

blemente aportarán a sus potenciales lectores y estudiosos; en definitiva, a unos altos estándares de calidad desde las únicas perspectivas científicas y académicas.

Fue en 1990 cuando el Centro puso en marcha la colección como otro instrumento más de su labor formativa. En este caso, para articular estudios globales de aspectos funcionales y competenciales de nuestros entes locales. Y así llegamos al número 36 con Comentarios a la *Ley Orgánica del Régimen Disciplinario del cuerpo de Policía Nacional y su aplicación al cuerpo de la Policía Local*. Sus autores, Gustavo GARCÍA-VILLANOVA ZURITA y Javier LUNA QUESADA, hacen un detenido recorrido por la génesis e historia parlamentaria de la ley, su aplicabilidad a la Policía Local, el régimen disciplinario de ésta en la legislación de las diversas comunidades autónomas, un análisis de la ley orgánica que regula el régimen disciplinario del Cuerpo de Policía Nacional, e incluyen una aportación muy interesante para el entorno más próximo de Granada al hacer una "Especial referencia al régimen disciplinario del Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento de Granada".

Así, pues, nuestro agradecimiento a los autores por la confianza que depositan al entregarnos sus originales, en el convencimiento de que seremos fieles transmisores de sus reflexiones y saberes para ponerlos al servicio de todos nuestros clientes y usuarios. Gracias a ellos y a todos ustedes, lectores de estas publicaciones sin quienes nuestros desvelos no merecerían la pena.

Alicia Solana Pérez.
Jefa de Servicio Docente y Coordinación General.
Directora en funciones del centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional
(CEMCI). Diputación de Granada.

PRÓLOGO

“Sobre el derecho disciplinario y los autores de esta obra”

Hace relativamente poco tiempo –en otro prólogo de una obra que no era jurídica ni científica– me refería a que esta labor de prologuista era producto de la petición o de la oferta de alguien especialista o cercano, o las dos cosas. O incluso que también se solicita de alguien famoso o especialmente conocido. Es evidente que no estamos en el último de los supuestos. Y... sí, los autores han tenido la generosa temeridad de pedirme unas líneas para introducir su trabajo. Ciertamente que como profesor de Derecho administrativo podría estimar legitimada esta modesta intervención. No obstante, sin ser un acreditado especialista en el tema de la obra, debo de manifestar también que no sólo dirigí una tesis doctoral en materia de policía sino que he tenido frecuentes ocasiones de intervenir y publicar varias cuestiones en torno al régimen jurídico disciplinario y de las sanciones. A estas últimas razones atribuyo mi intervención más allá del evidente conocimiento de los autores, cuya cercanía a estos efectos reside en el conocimiento de su excelente trabajo en la Administración y en el ámbito universitario.

El prólogo, dicho lo anterior, es también presentación e introducción. Vayamos con lo primero. Los autores son dos acreditados y experimentados funcionarios de la Administración local, pero además también universitarios. Javier LUNA es –desde hace décadas– Profesor asociado de la Universidad de Granada y del Departamento de Derecho Administrativo. Y tanto él como Gustavo GARCÍA-VILLANOVA –consolidado jurista pese a su juventud– se encuentran en diferentes y avanzadas fases para poner broche a su labor investigadora como futuros Doctores en derecho. Por último, en el caso particular del Profesor LUNA QUESADA su curriculum investigador está adornado con un número muy importante de publicaciones con una rica variedad temática, siendo además miembro destacado de diferentes asociaciones y entidades jurídicas e incluso de diversos Consejos de redacción.

Lo anterior sirve para advertir que los espartos estaban dispuestos y ordenados para conseguir realizar una obra seria e interesante. Pero existe otro factor que me facilita la recomendación de este libro. Los comentarios legislativos siempre son obras bienvenidas por los profesionales del derecho, funcionarios y toda una gama de ciudadanos que les afecta la actividad sobre la que gira la ordenación legal que se trate. En el caso presente la visión práctica de los autores y el cercano conocimiento del tema aumenta el interés de estos comentarios legislativos. Es más, el estudio que GARCÍA-VILLANOVA ZURITA y LUNA QUESADA hacen del régimen disciplinario de la policía local tiene su causa próxima –como los propios autores confiesan– en el material docente que hubieron de preparar para impartir un curso en la Academia de la Policía Local del Ayuntamiento de Granada. A todo ello además hay que añadir que Javier LUNA fue el ponente redactor del primer reglamento de la policía local granadina y Abogado de la misma desde 1985 a 1990.

El objeto central de los comentarios: el régimen disciplinario de la policía y su aplicación a la esfera local, no es una temática de fácil tratamiento (entremos, por tanto, en la segunda parte de este prólogo). Afirmaba con autoridad y razón Alejandro NIETO (*Cfr. Algunas precisiones sobre el concepto de policía*) que “el concepto de policía es, como tantos otros, radicalmente proteico: variable en el tiempo y en el espacio”. No es nada extraña esta característica a las instituciones jurídicas y, si cabe, en mayor medida a las administrativas. Sin embargo, como el prestigioso profesor señala (*Cfr. RAP* nº 81, 1976) “quizá aquí se observan, mejor que en ninguna parte, las resonancias históricas que contaminan cada figura concreta”. Si además, al concepto de policía añadimos el ámbito sancionador, y particularmente el disciplinario, podremos comprender la complejidad de su regulación, de su aplicación, e incluso del propio estudio. Limitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y castigar las conductas de los que velan por nuestra seguridad, y al mismo tiempo los únicos investidos con la potestad del uso legítimo de la violencia, no es tarea fácil. Estamos en presencia, que diría GARCÍA DE ENTERRÍA, de las “sanciones administrativas de autoprotección”, a diferencia de las “sanciones administrativas de protección de orden general”. La potestad disciplinaria es una potestad de supremacía especial encuadrada en una relación de sujeción especial que relaciona al funcionario policía con la propia Administración. Ante todo ello se puede comprender no sólo la reiterada dificultad del tema, sino, porque no decirlo, cierto rechazo al mismo. No obstante, se puede contrastar la tradicional devoción que para el ejercicio de la potestad sancionadora han mostrado nuestras Administraciones, como ya puso de manifiesto el profesor Ramón PARADA. Sin duda alguna –y todo ello no hace más que dificultar aún más la cuestión– estamos ante un espacio muy particular del ejercicio del poder. Parcela además especialmente delicada en la medida que la atribución

de la competencia para la aplicación del ejercicio de la potestad disciplinaria va a coincidir con políticos que son titulares de dichos órganos. Recogiendo, para terminar este apartado, las sabias críticas del profesor NIETO (*Cfr. Problemas capitales del Derecho disciplinario*, 1970), podemos señalar que “con harta frecuencia las sanciones de este tipo no persiguen, como pudiera suponerse, la corrección del funcionario y el mejoramiento del actuar administrativo, sino que son meros pretextos o coberturas de una represión política”.

Complejidad que se manifiesta históricamente, más allá de la intrínseca dificultad de la materia a la que anteriormente nos referíamos. Así, la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, desde su tramitación parlamentaria, levantó polémica sobre su aplicación a los Cuerpos de Policía Local. La cuestión es evidente y de ello dan buena cuenta los autores. La referida norma está pensada para un cuerpo con una estructura organizativa y funciones diferentes a la de la policía local. Luego, la primera cuestión a reiterar –es algo ya puesto de manifiesto por la doctrina– que sería no sólo adecuado sino necesario que los cuerpos de policía local tuvieran un régimen disciplinario propio, específicamente adaptado a su propia organización y funciones.

La segunda cuestión, supone el grueso de la obra. Y no es otra que los propios comentarios, pues dada la situación existente, corresponde realizar un análisis jurídico, eminentemente práctico, de la normativa que en materia de régimen disciplinario le es de aplicación a las policías locales, llevando a cabo las necesarias interpretaciones que permitan la aplicación a aquella de un texto pensado para otro cuerpo de policía. Tarea a la que detalladamente se dedican los autores, sin la pretensión de dogmatizar sobre la cuestión o sobre la propia aplicación de esta ley a la Policía Local, a la que nos referíamos con antelación. Tal como sucedió con la Ley 30/1992, cuya aplicación al ámbito local no está exenta de interpretaciones y ajustes, lo mismo sucede con la Ley 4/2010, llamada por la disposición final sexta, así como el artículo 36 de la Ley 13/2001, de Coordinación de las Policías locales de Andalucía.

El planteamiento de los problemas y las soluciones que los autores proponen en el texto es detallado y obedece ciertamente a necesidades de carácter pragmático, pues no albergan otra pretensión inicial que la de proporcionar a los Ayuntamientos una herramienta de trabajo, que pueda ser de alguna utilidad a los miembros de sus cuerpos de policía. No obstante, esta herramienta puede y debe ser utilizada por estudiosos del derecho, por los propios afectados en estos procedimientos y para la formación de los futuros policías. Cada uno de las disposiciones que se citan literalmente en el texto, son objeto de comenta-

rios y de anotaciones a pie de página y remisiones para su mejor comprensión y aplicación, las que, sin duda alguna, harán más cómoda al lector la consulta y estudio de las normas y sentencias.

Al hilo de la terminación de esta obra y en relación a las afirmaciones que los autores hacen respecto de la posibilidad de que la Policía local acometa mayores funciones, debemos traer a colación la reciente aparición de un trabajo de BARCELONA LLOP, que analiza, con el rigor a que nos tiene acostumbrados, el posible papel de la Policía local como policía judicial. El análisis parte de los umbrales de población de los distintos municipios para poder acometer con eficacia los distintos servicios municipales que la legislación general, local y estatal, les asignan, y el conjunto de servicios de policía “mayor” (el entrecomillado es mío) que los propios cuerpos y la propia sociedad demanda. Quizá sea ese el primer escollo que hay que salvar para configurar una policía integral, el de la dimensión de los Cuerpos de Policía local. Ello, en definitiva, nos lleva al problema candente de la planta local, circunstancia en la que no me es posible articular una opinión siquiera sea porque el prólogo debe seguir los dictados de lo que prologa. Pero ese debate, sin duda debe instalarse en los municipios y en los legisladores y ser unido al debate en torno a la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Aquí es donde la legislación toma un papel preponderante en la opción política de la unión de la acción policial, y sobre esa base, eliminar el término municipal como muralla infranqueable de la acción de servicio público y por lo tanto de la seguridad y acción policial. Quizá de ese modo, sea posible eludir y obviar el sentimiento de hermano menor que tiene la Policía local y hacer crecer las sinergias necesarias para la mejor prestación de unos servicios policiales realmente completos.

Desde ese momento, la polémica sobre el régimen disciplinario quedaría parcialmente sin contenido y por lo tanto, el respaldo local a esta ley sería unánime, dando así cobertura igualmente al principio de igualdad en el ejercicio de las funciones públicas de modo que a iguales funciones correspondiera un mismo corpus disciplinario y permitiendo aumentar más los umbrales de seguridad de un país acostumbrado a celebrar constantemente la eficacia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad entre los que, por derecho propio, se encuentra la Policía local.

En suma, y concluyo, un trabajo interesante realizado por dos expertos conocedores del ámbito local y de la problemática derivada de la instrucción de un procedimiento disciplinario, que abordan con rigor la aplicación de las normas administrativas, aportando además gran cantidad de referencias jurisprudenciales que ayudan a una mejor comprensión del texto y que de seguro le serán de gran utilidad a los funcionarios encargados de la tramitación de los

expedientes disciplinarios y a aquellos otros funcionarios cuando sean parte en el mismo como inculcados. Trabajo además que se justifica como aportación a la literatura administrativista por tres importantes claves:

Estamos ante un tema de actualidad que cubre además un considerable espacio vacío en la bibliografía administrativista.

Se trata de una obra no sólo dirigida a la práctica, sino con evidente *indirizzo* formativo y docente.

La obra, por último, más allá de la praxis plantea constantes interrogantes que suponen una interesante provocación para que ellos mismos –tarea a la que los animo– u otros juristas profundicen en la multitud de temas pendientes de una investigación más profunda y detallada.

Me queda sólo dar la enhorabuena a los autores, felicitarles y felicitarnos por su trabajo y el tema escogido, resaltar la valentía y el esfuerzo llevado a cabo, y recomendarles, cómo no, su lectura y consulta.

Rafael Barranco Vela
Catedrático EU Derecho Administrativo
Universidad de Granada

PARTE I:
ESTUDIO INTRODUCTORIO

I. INTRODUCCIÓN

La publicación en el Boletín Oficial del Estado número 124, de 21 de Mayo de 2010 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, por la que se aprueba el Régimen Disciplinario del Cuerpo de Policía Nacional, establece en su disposición final sexta la aplicación de la misma a los Cuerpos de Policía local de acuerdo a lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Policía del Estado, texto que se encuentra en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, vigente en su totalidad salvo lo dispuesto en sus artículos 27 y 28 que quedan derogados (disposición derogatoria única¹) y apartado primero del artículo 15, modificado por la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

La previsión normativa referida justifica la necesidad de realizar unos comentarios –que sirvieron como material docente en un curso que nos encargó la Escuela de la Policía Local del Ayuntamiento de Granada–, con la pretensión de servir de ayuda a los funcionarios y funcionarias que participen en un procedimiento disciplinario, ya sea como Instructor, Secretario o inculpaado.

Con carácter previo al comentario del texto normativo, analizaremos someramente la génesis e historia parlamentaria de la Ley, la aplicabilidad a la Policía Local de un régimen disciplinario creado para otro cuerpo policial, la legislación autonómica en la materia, así como las previsiones que se contienen

¹ La disposición derogatoria citada, obviamente también deroga el Real Decreto 884/1989, de 14 de Julio, por el que se aprobaba el Reglamento del régimen disciplinario del Cuerpo de Policía Nacional y por mérito de la disposición final primera, se añade una nueva disposición adicional, la número cinco, con la siguiente redacción: *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6.7 de esta Ley, los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía estarán sometidos al mismo régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas. En lo que se refiere a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que se encuentren en segunda actividad sin destino, se aplicarán las normas que regulan estas situaciones”*.

en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interno de la Policía Local del Ayuntamiento de Granada.

La estructura del libro es bien sencilla como debe corresponder a una obra de estas características. Tras el texto del artículo aparecerán los comentarios y dentro de ellos, y si llegaron a existir, las modificaciones que dicho artículo sufrió desde el inicio de la tramitación de la Ley. En el caso de que no se hubiera modificado, pero los tramitadores de la Ley hubieran discutido sobre ello, también aparecerán tales comentarios igualmente.

II.GENESIS E HISTORIA PARLAMENTARIA DE LA LEY

El día 9 de Octubre de 2009, la Mesa de la Cámara del Congreso de los Diputados adoptaba el acuerdo de encomendar a la Comisión de Interior el preceptivo dictamen respecto del Proyecto de Ley Orgánica del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, que el Gobierno había remitido², tras su aprobación en sesión de 2 de octubre de 2009³. Se cerraba así un círculo que se había iniciado en el año 2001, como acertadamente puso de manifiesto en su comparecencia ante la Comisión de Interior, el día tres de diciembre de 2009, el Sr. Benito Celador, como representante del Sindicato Unificado de Policía, al manifestar: *“Por eso, desde el principio, desde que allá por el año 2001 el Ministerio del Interior nos comunicó su intención de cambiar el régimen disciplinario creando un primer proyecto en el año 2003 –este es heredero de ese proyecto de 2003–, hemos apoyado sin reservas esa reforma y además nos parece lo suficientemente positiva como para que tenga nuestro total apoyo”*⁴.

De la lectura de las actas de las distintas comparecencias ante la Comisión de Interior sorprende –porque no es lo habitual– la unánime consideración positiva que el proyecto de ley referido despertó en los sindicatos de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía. Destacaremos a continuación algunas cuestiones de interés sobre el contenido de las mismas.

² Véase el BOC, serie A, núm. 44-1, de 9 de Octubre de 2009, expediente 121/000044.

³ La referencia completa está disponible para consulta en la siguiente dirección web: http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2009/refc20091002.htm#Policia

⁴ Se puede consultar el DS del Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 436, de 3 de Diciembre de 2009.