

# LAS INHABILITACIONES PARA LA PROFESION DE FUNCIONARIO

POR

FRANCISCO JAVIER MONTERO Y CASADO DE AMEZUA

Técnico de Administración Civil

Juridico Militar

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. EL FUNCIONARIO COMO PROFESIONAL.—III. CARGO PÚBLICO Y PUESTO DE TRABAJO.—IV. LAS INHABILITACIONES PARA CARGO PÚBLICO: 1. *La inhabilitación absoluta.* 2. *Las inhabilitaciones especiales.* 3. *Las inhabilitaciones impuestas a funcionarios de carrera.* 4. *Doctrina y jurisprudencia.*—V. LA ADAPTACIÓN DE LAS NORMAS: 1. *En el texto del Código penal.* 2. *En la legislación administrativa.*—VI. LA LEGISLACIÓN LOCAL.—VII. LA SANCIÓN DISCIPLINARIA DE SEPARACIÓN DEL SERVICIO.—VIII. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad penal de los funcionarios públicos puede ser objeto de estudio en su peculiaridad desde dos puntos de vista: uno, analizando sistemáticamente aquellos artículos del Código penal en que de modo específico se contemplan los delitos cometidos por los funcionarios en el ejercicio de sus cargos; otro, como es la intención de este trabajo, deteniéndose no en las figuras delictivas, sino en la peculiaridad de los efectos de las penas comunes cuando recaen asimismo sobre funcionarios.

El problema lo plantea en concreto la ejecución de las penas de inhabilitación absoluta e inhabilitación especial para cargo público, ya que, por una parte, es necesario tener en cuenta el sistema que sigue el Código penal determinando con carácter general los efectos de dichas penas, pero, al mismo tiempo, no cabe desconocer que la legislación administrativa atribuye determinadas consecuencias al hecho de que los funcionarios profesionales las sufran.

Afirma RODRÍGUEZ DEvesa que «desde un punto de vista político criminal, el sistema mecánico que sigue el Código penal con las inhabilitaciones y las suspensiones supone la más burda contradicción con todas las normas de derecho penitenciario, que tienen por fin habilitar al reo para el aprendizaje de una profesión que le permita ganar

honestamente la vida». La privación indiscriminada de los medios profesionales, definitiva o temporal —añade—, es inadmisibile, aunque sea lógico «que para el desempeño de cargos públicos no se admita a quienes hayan sufrido determinadas condenas»... «Pero la inhabilitación o suspensión de otras profesiones no deberían imponerse más que cuando guardasen relación con el delito de que se trata o la profesión del reo favorezca de algún modo la comisión del delito a los que es propenso» (1).

Desde el punto de vista de la función pública, las transcritas afirmaciones tienen la virtud de permitirnos desvelar desde el primer momento la clave para un tratamiento equitativo, penal y disciplinario, de las inhabilitaciones para la profesión de funcionario. En efecto, por un lado, se está llamando la atención sobre la importancia de las sanciones que recaen sobre la realidad de las profesiones como medio de vida, pero, por otro, se apunta la necesidad de un trato diferente para quienes ejercen o puedan ejercer cargos públicos. El problema normativo que presentan las inhabilitaciones para la profesión de funcionario aparece así claro, ya que si bien el funcionario ejerce un cargo público, no puede olvidarse su profesionalidad.

## II. EL FUNCIONARIO COMO PROFESIONAL

Lo novedoso del planteamiento que aquí trata de hacerse sobre el problema de las inhabilitaciones para la profesión de funcionario reside en destacar cómo en cierta medida el funcionario también ejerce una profesión al tiempo que ostenta un cargo público y en la medida que lo ostenta, con lo cual parece inevitable la consecuencia de que sea necesario reclamar para ella un trato penal independiente del que corresponda al cargo público, de cuyo ejercicio hace él precisamente su profesión, como gráficamente ya señalara ROYO-VILLANOVA (2).

Para facilitar la construcción de la tesis y su debida comprensión podemos apoyarnos a su vez en la teoría administrativa, ya muy depurada, que, como es sabido, diferencia en el vínculo que une al funcionario con la Administración la relación orgánica y la de servicios, para referirse con la primera a aquella interna que hace una persona (el funcionario) titular de un órgano y con la segunda a aquella externa y previa por la que esa persona se hace capaz de recibir esa

(1) RODRÍGUEZ DEVESA: *Derecho penal*. Madrid, 1974, p. 775.

(2) ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*. Valladolid, 1964, página 145.

titularidad. Teniendo a la vista esta distinción, puede llegarse a delimitar con claridad el alcance de los efectos de las penas de inhabilitación a base de adecuarlos, tanto al ámbito de la relación de servicios externa como al de la orgánica o interna.

En la relación orgánica, el titular del órgano, actuando en el interior del mismo, más bien desaparece en el anonimato para hacer actual el querer del ente. La relación de servicios, por el contrario, la ostenta su titular en cuanto sujeto independiente con propia personalidad (3).

Continuando el hilo lógico de la construcción, y ya en el seno de la relación de servicios, hemos de anotar que el funcionario adquiere su condición mediante la superación de pruebas, pero, además, con exigencia previa en algunos casos de la posesión de un nivel de titulación adecuado al desempeño del cargo al que accede. No es, sin embargo, por este título por el que se puede decir que el funcionario ejerce una profesión.

Hemos dicho que la relación de servicios existe por y para la orgánica. Produciéndose a través de ésta el actuar exterior del funcionario, hay que deducir que el ejercicio o actividad «profesional» tiene lugar más bien en cuanto se presta con carácter permanente la voluntad para hacer actual el querer del órgano. Por tanto, en la actuación exterior del funcionario no hay ejercicio de una profesión individual, sino un mero actuar de la Administración.

Podrá ayudarnos a esclarecer este punto el supuesto, que podríamos considerar paradigmático, del modo como cabe diferenciar el ejercicio de la profesión del funcionario, del de la profesión libre, incluso en el caso de que sea ejercida esta última al amparo del mismo título que se exigió, como condición indispensable, para participar en las pruebas selectivas, a través de las cuales se accedió a la condición de funcionario de carrera.

De acuerdo con la normativa más importante que reglamenta las profesiones colegiadas, será requisito indispensable para su ejercicio la colegiación (4). Sin embargo, en buena lógica, de ahí no se sigue que los funcionarios, que pertenezcan a un Cuerpo para cuyo ingreso se exige la misma titulación, tengan que colegiarse para ejercer su cargo público. Ya hemos dicho que desde el punto de vista jurídico

(3) J. A. GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*. Madrid, 1967, III, 1, p. 467.

(4) Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974, artículo 3.º

La profunda reforma introducida en esta Ley por la de 26 de diciembre de 1978 (Ley 74/1978) no afectó a este artículo.

público, la actuación no es la del funcionario propiamente, sino que él se limita a prestar su voluntad para hacer actual al órgano y actualizar el querer del ente. En los trabajos de discusión y elaboración de la Ley de Colegios Profesionales, en efecto, ya se puso de relieve la trascendencia del problema, llegándose a la conclusión de que resultaba innecesario dispensar expresamente a los funcionarios de la colegiación impuesta en el artículo 3.º, 2, como obligatoria (*Diario de Sesiones de las Comisiones*, núm. 239, pág. 28, sesión de 10 de enero de 1974). Estamos, pues, en presencia de un actuar de la Administración pública, que si bien puede ser llevado a cabo a través de o por medio de funcionarios, en quienes puede concurrir además la cualidad de profesionales, no consiste en la realización de actos propios de un ejercicio profesional individual disciplinado colegiadamente, sino en actos dirigidos a servir con objetividad los intereses generales como corresponde a la Administración pública (art. 103 de la Constitución).

La colegiación profesional obligatoria de los funcionarios en virtud del artículo 3.º habría implicado además una inversión de posiciones entre la Administración pública y los grupos corporativos. En efecto, éstos han recibido potestades públicas, pero son, en realidad, personas jurídicas primariamente constituidas para velar por intereses privados, aunque colectivos (5). El Estado, es evidente, tiene interés en que se ejerza de modo correcto la actividad profesional, y por ello otorga a dichos grupos potestades públicas. No son potestades propias de los colegios, porque su existencia no postula tal atribución, sino facultades y funciones normalmente propias de la Administración pública (6). Por ello, no cabe deducir de su existencia que en el ejercicio de ese control puedan llegar los colegios hasta invadir la esfera interna del propio Estado en cuanto se valga en su actuar de profesionales, puesto que el Estado, con más títulos aún que los colegios, puede y debe velar en el ámbito de la relación funcional por la ordenación del ejercicio de las profesiones. Tal es, además, el sentido de la propia Ley de Colegios Profesionales, que en su artículo 1.º, al definir precisamente los fines de los colegios, expresamente salva la competencia de la Administración pública por razón de la relación funcional.

---

(5) M. BAENA DEL ALCÁZAR: *La Administración Central e Institucional en Derecho español*. Madrid, 1978, p. 166.

(6) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*. Madrid, 1980, p. 330.

El funcionario, por tanto, no ejerce su profesión pública porque tenga la titulación exigida, sino porque, además, debido al carácter estatutario de su relación con la Administración pública, ha adquirido un nuevo *status* al cumplir los requisitos legalmente fijados para ello. Ejerce así una nueva profesión, que puede estar conexas con aquella propia correspondiente a la de la titulación exigida, porque presta servicios para los que son necesarios conocimientos a su vez propios de otras profesiones, pero que es transformada por la ley al incardinarla en el seno de una relación orgánica con una persona jurídica —la Administración pública—, a la que con carácter permanente, y mediante remuneración, presta sus servicios. Y esta permanencia en la prestación de los servicios y la remuneración, junto con la notoriedad con la que la condición de funcionario se adquiere mediante un proceso selectivo y nombramientos públicos, constituyen así notas más que suficientes para concluir que funcionario de carrera y funcionario profesional son términos —como dice GARCÍA-TREVIJANO— equivalentes (7).

Y no puede argüirse que tal característica podría ser predicable de igual modo de cualesquiera otras prestaciones de servicios profesionales por cuenta ajena, laborales o civiles, que, sin embargo, no implican el ejercicio de una nueva profesión, porque ni la Administración pública recibe la prestación de servicios exactamente igual a como lo hace una empresa, ni la Administración, ni el Gobierno son «propietarios» del poder, ni se da, por tanto, esa dualidad o tensión bipolar empleador-empleado, sino que el funcionario, precisamente en virtud de la relación orgánica, «anima» la voluntad del órgano administrativo mismo —más bien desaparece, como se ha dicho, para hacer actuar al órgano y al querer del ente— y forma parte de la Administración pública de otro modo a como el trabajador lo puede ser de su empresa. El tema presenta muchas implicaciones y valdría la pena detenerse en ello extensamente, pero no es posible, dado el limitado objeto de este estudio.

### III. CARGO PÚBLICO Y PUESTO DE TRABAJO

Junto a la distinción entre relación orgánica y de servicios, aún podemos utilizar otra aportación de la doctrina administrativa para completar la justificación de la tesis. Se trata de hacer incidir sobre

(7) *Op. cit.*, III, 1, p. 414.

los términos literales de los preceptos que fijan los efectos de las penas de inhabilitación absoluta e inhabilitación especial para cargo público, la diferente realidad que se contiene en las nociones de «cargo público» y «puesto de trabajo».

GARCÍA-TREVIJANO (8) señala que la voz «cargo público» hace referencia a la actividad desempeñada por el funcionario, genéricamente hablando, por lo que se debe predicar del número de plazas de la plantilla del Cuerpo, que, como se sabe, se fija de ordinario por ley. Diferente es el caso de la voz «puesto de trabajo». Aquí ya nos enfrentamos con otra realidad, aunque conexas. Se trata del conjunto de tareas concretas que constituyen, como responsabilidad de un funcionario, el elemento indivisible de una organización. Con la voz «puesto de trabajo» nos referimos a los destinos concretos de un esquema organizativo (plantilla orgánica).

De acuerdo con estos términos, sigue diciendo GARCÍA-TREVIJANO, se puede concluir que la voz «cargo público» se predica sólo de la carrera, de un lugar que el funcionario ocupa en el servicio público profesional. Este «cargo público», que en cuanto realidad objetiva está definido de ordinario por ley, tiene una singular fijeza, que hace que la *potestas varianti* de la Administración pública no pueda referirse a ellos (si de hecho son creados por ley). Tal cualidad es precisamente la que hace que a la hora de reconocer a favor del funcionario el derecho a la inamovilidad se vaya precisamente al cargo y no al destino, hablándose de su derecho al cargo como derecho genérico a un puesto de trabajo de entre los de su Cuerpo, por lo que puede afirmarse que no hay cargos reservados, sino puestos de trabajo que se reservan.

Teniendo en cuenta esta doble precisión, es evidente que existen dos realidades: la condición de funcionario, estatutariamente definida y fija, esto es, el cargo público profesionalmente ostentado, y otra, cambiante, en cuanto se desempeña en concreto un puesto de trabajo (9).

---

(8) *Op. cit.*, III, 2, p. 355.

(9) Para completar la breve y sintética referencia que se ha hecho a la doctrina administrativa en este punto, pueden consultarse los trabajos de A. GUTIÉRREZ REÑÓN: *Puesto de trabajo, plaza, destino y términos análogos en la LFCAE: hacia una terminología uniforme*, «DA» núm. 78, Madrid, 1984, y de F. GONZÁLEZ NAVARRO: *Plaza, cargo y puesto de trabajo*, en «BOM» núm. 12, Madrid, año 1972.

IV. LAS INHABILITACIONES PARA CARGO PÚBLICO

De acuerdo con el artículo 27 del Código penal, existen dos penas de inhabilitación para cargo público: la absoluta y la especial. La absoluta, según el artículo 36 del mismo Código, producirá los siguientes efectos: «1.º La privación de todos los honores y de los empleos y cargos públicos que tuviere el penado, aunque fueran electivos. 2.º La privación del derecho de elegir y ser elegido para cargos públicos durante el tiempo de la condena. 3.º La incapacidad para obtener los honores, cargos y derechos mencionados en el número 1 igualmente por el tiempo de la condena.» Según el artículo 36, la inhabilitación especial para cargo público producirá los efectos siguientes: «1.º La privación del cargo o empleo sobre que recayere y de los honores anejos a él. 2.º La incapacidad de obtener otros análogos durante el tiempo de la condena.

1. *La inhabilitación absoluta*

En la pena de inhabilitación absoluta se pone ya de relieve en toda su dimensión el problema interpretativo fundamental en esta materia y que podríamos centrar en la temporalidad o perpetuidad de los efectos de la privación del cargo público que comporta. La doctrina se encuentra dividida. Mientras RODRÍGUEZ DEVESA o FERRER SAMA se inclinan por la perpetuidad, MANZANARES y recientemente OCTAVIO DE TOLEDO lo hacen por la temporalidad (10).

RODRÍGUEZ DEVESA ha señalado que, como la privación a que se refiere el artículo 36 no está referida al tiempo de la condena —como por el contrario reza el artículo 38, relativo a la suspensión—, es clara la pérdida definitiva de los empleos y cargos públicos. Y es más: dicho autor arguye de ilegalidad, por contravenir el principio de jerarquía normativa, el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, que establece la posibilidad de rehabilitar funcionarios inhabilitados (11). FERRER SAMA, por su parte, se limita a abundar en la importancia de la omisión del inciso «por el tiempo de la condena» en el artículo 35 del Código penal.

Frente a estas tesis, MANZANARES se ha apoyado precisamente en el Reglamento de Funcionarios citado para sostener lo contrario. Oc-

(10) E. OCTAVIO DE TOLEDO: *La prevaricación del funcionario público*. Madrid, 1980, pp. 445 y ss.

(11) *Op. cit.*, p. 773.

TAVIO DE TOLEDO, ahondando en el problema, insiste en la cláusula general del artículo 30, C. P., que señala el límite temporal de las inhabilitaciones (de seis años y un día a doce años) y argumenta que procediendo el artículo 35 del antiguo 33 del Código de 1932, no puede olvidarse que este Código tuvo el propósito, expreso en su Exposición de Motivos, de suprimir las penas perpetuas (12).

OCTAVIO DE TOLEDO se apoya también en la legislación de funcionarios civiles para demostrar la temporalidad de las inhabilitaciones. Como es sabido, la Ley de 7 de febrero de 1964 se refiere en su artículo 50 a los efectos administrativos de la condena criminal, y a tal fin dispone: «1. La suspensión tendrá carácter firme cuando se imponga en virtud de condena criminal o de sanción disciplinaria. 2. La condena y la sanción de suspensión determinará la pérdida del puesto de trabajo, cuya provisión se realizará según las normas generales de esta ley. 3. La suspensión por condena criminal podrá imponerse como pena o como consecuencia de la inhabilitación para el ejercicio de cargos y funciones públicas, con el carácter de principal o de accesoria, en los términos de la sentencia en que fuera acordada. 4. La imposición de la pena de inhabilitación especial para la carrera del funcionario o la absoluta para el ejercicio de funciones públicas, si una u otra fueran con carácter perpetuo, determinará la baja definitiva del funcionario en el servicio, sin otra reserva de derechos que los consolidados a efectos pasivos. 5. La suspensión firme por sanción disciplinaria no podrá exceder de seis años, siendo de abono al efecto el período de permanencia del funcionario en la situación de suspenso provisional. 6. En el tiempo de cumplimiento de la sanción o de la pena de suspensión firme el funcionario estará privado de todos los derechos inherentes a su condición.»

La argumentación del autor citado (13) pretende dar una cierta salida a la incomprensible redacción del número 4 del artículo 50, calificando el precepto de reminiscencia histórica de imposible aplicación actual. Sin embargo, donde a nuestro juicio da un paso sustancial para la solución de la aporía legal existente en el régimen de dicha ley, es cuando se detiene en precisar cómo son distintos los efectos de la suspensión en vía administrativa y los de la que es mera consecuencia de la inhabilitación penal.

Tras exponer la polémica redacción del artículo 50, señala que su número 3 es de capital importancia al distinguir dos modos de impo-

---

(12) *Op. cit.*, p. 447.

(13) *Op. cit.*, p. 449.



nerse la suspensión por causa de condena criminal: primero, como pena (esto es, la pena de suspensión de cargo público que da lugar a suspensión administrativa), y segundo, por consecuencia de inhabilitación absoluta o especial. Por tanto, concluye, estas penas dan lugar también a la suspensión administrativa. Ello no supone, añade, una parificación de las condenas de inhabilitación y suspensión, ya que la suspensión implica tan sólo pérdida temporal del puesto de trabajo y de los derechos inherentes a su condición (art. 50, 2 y 6) y, en cambio, la inhabilitación implica la pérdida temporal de la condición de funcionario. No se aclara, sin embargo, cómo es que esta pérdida temporal se instrumenta en el artículo 50, 2, a través de una suspensión administrativa firme, e implica, sin embargo, una pérdida —aunque temporal— de la condición de funcionario, contra los efectos que la suspensión administrativa firme tiene fijados en el artículo 47 de la LFCAE.

La argumentación de OCTAVIO DE TOLEDO concluye con la referencia a la rehabilitación. Esta, penalmente, no se debe agotar con la eliminación de los antecedentes penales, sino que debe conducir a reponer al penado en una situación jurídica y social que origine la desaparición de los efectos de la pena. Por tanto, en el ámbito administrativo debe traducirse en el mecanismo (innecesario en la suspensión) en virtud del cual el inhabilitado readquiere la condición de funcionario y el puesto de trabajo. OCTAVIO DE TOLEDO vuelve a dejar inexplicado aquí cómo una suspensión por inhabilitación obligará a readquirir la condición de funcionario, de la que la suspensión por principio no priva.

A pesar de ello, como antes hemos apuntado, se acierta, a nuestro juicio, al describir las consecuencias administrativas de las inhabilitaciones, ya que sienta la afirmación de que como consecuencia de la pena se debe perder el cargo y temporalmente la condición de funcionario; y que, al producirse la rehabilitación, deberá existir devolución de la condición de funcionario y en el nivel correspondiente, aunque no la reposición en el cargo, el cual, sin embargo, sí se podrá volver a adquirir *ex novo*.

## 2. *Las inhabilitaciones especiales*

Cuanto se ha expuesto hasta ahora, relativo a la temporalidad o perpetuidad de los efectos de la pena de inhabilitación absoluta, es predicable también de la eficacia que debe otorgarse a la inhabilita-

ción especial. Esta pena, sin embargo, presenta interesantes matices, que desenvuelven en torno a si debe entenderse que existe una o son, por el contrario, tres penas distintas de inhabilitación especial, para cargo público o empleo, profesión y derecho de sufragio. Su exposición ayudará a esclarecer la nuclear cuestión temporalidad-perpetuidad ya descrita.

Nuevamente OCTAVIO DE TOLEDO nos señala (14) que ni el Código, ni la doctrina, ni la jurisprudencia han resuelto argumentadamente la cuestión de si en efecto la inhabilitación especial lo es conjuntamente para cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio, o si, por el contrario, implica la necesidad previa de elegir una de las tres. Sin embargo, tras el estudio crítico de doctrina y jurisprudencia concluye que no hay base para mantener en el contexto del Código la tesis de la pena única, antes al contrario, se puede deducir la existencia de tres penas, lo que puede probarse, por ejemplo, por la separada regulación de sus respectivos efectos frente a la unificación de los de la inhabilitación absoluta.

Siguiendo la línea abierta por esta posición doctrinal, resulta posible entender que, en ausencia de concreción legal, se deja al razonable criterio del Tribunal el señalamiento de la concreta pena de inhabilitación especial que se impone, lo cual, a juicio del mismo autor, no implica introducir una pena indeterminada; al contrario, lejos de ser una alternativa discrecional, es una solución legalmente resuelta en función de los datos del sujeto y los caracteres del delito. Así, cuando el responsable sea funcionario, se impondrá la de cargo público, pero si no lo es, concluye, corresponderá imponer la de profesión.

Pudiendo hacerse interesantes acotaciones a la aportación de OCTAVIO DE TOLEDO en este punto, interesa, sin embargo, al objeto de nuestro estudio seguir sus reflexiones dirigidas a demostrar, en segundo lugar, la necesidad de una interpretación restrictiva del Código penal, interpretación exigida también por una unánime doctrina (aparte la incidencia que aquí lógicamente tiene lo dispuesto en el artículo 4, 2, del Código civil).

De conformidad con estos presupuestos, lleva a cabo el estudio separadamente de los efectos de la inhabilitación especial para cargo público y para profesión u oficio, precisando, por ejemplo, que impuesta la inhabilitación especial para cargo público, dicha pena no debe implicar que el condenado no pueda ejercer su profesión u oficio

---

(14) *Op. cit.*, pp. 425 y ss.

fuera del cargo del que se le prive. Si así no fuera, la pena de inhabilitación especial, extendida tanto al cargo como a la profesión, llegaría a resultar más grave que la absoluta, que por definición no alcanza nunca a la profesión ni al oficio, y hay que tener en cuenta, sin embargo, que la inhabilitación absoluta es una pena conceptuada más grave que la especial por el Código en su escala gradual. Además, concluye, la finalidad de la pena de inhabilitación especial no parece querer tanto privar al sujeto de un cargo cuanto alejarle del desempeño de las funciones, cosa que se logra privándole del cargo en cuyo ejercicio delinquirió, sin necesidad de privarle además de su profesión.

Idéntico análisis lleva a cabo en el caso de la pena de inhabilitación profesional. Aquí se debe exigir la misma técnica restrictiva en la interpretación, tanto por lo ínicuo de privar a una persona del derecho a vivir de su trabajo como por la difícil efectividad de la sanción misma, cuyo control de cumplimiento viene a ser casi imposible si no se restringe —aún más— a las solas profesiones cuyo ejercicio requiere un permiso o habilitación. Llega a decir OCTAVIO DE TOLEDO en esa línea restrictiva (15) que la inhabilitación profesional debe alcanzar sólo al ejercicio profesional en las circunstancias y con las características que se venía ejerciendo, con lo cual, fuera de dichas características y circunstancias podría seguirse prestando algún género de servicios.

A partir de las conclusiones de este estudio de la eficacia que debe de otorgarse a las inhabilitaciones especiales para cargo público y profesión, procede ahora que vayamos a contemplar las peculiaridades de las inhabilitaciones para la profesión de funcionario.

### 3. *Las inhabilitaciones impuestas a funcionarios de carrera*

Según la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, esta inhabilitación puede venir impuesta tanto por medio de la pena de inhabilitación absoluta como de la especial, principales o accesorias (art. 37, 1, *d*), matizando nuevamente la propia norma en su artículo 50, 4, que la inhabilitación puede ser «la absoluta para el ejercicio de funciones públicas o la especial para la carrera del funcionario». Lo que interesa resaltar es que, ya sea por la vía de la inhabilitación absoluta o por la de la especial para un cargo público concreto, las penas de inhabilitación alcanzan a privar al funcionario de su condición de tal (art. 37, 1, *d*) y, por tanto, y aunque no se diga, junto con el cargo

---

(15) *Op. cit.*, p. 436.

o los cargos públicos, se le priva también de un modo profesional de vida.

Teniendo presente cuanto antes se ha dicho referente a las penas de inhabilitación especial para cargo público y para profesión, es como adquiere nuestro problema su verdadera dimensión. La aludida privación de la condición de funcionario público, consecuencia de inhabilitación absoluta o especial para cargo público (art. 37 LFCAE), determina en realidad que por vía de la legislación administrativa se llegue, a nuestro juicio, a lo que podríamos llamar una indebida unificación de las penas de inhabilitación especial para cargo público y para profesión, en contra del criterio doctrinal anteriormente sentado de que se trata en verdad de tres penas diferentes. Así, por obra y gracia de una sola pena de privación de cargo público, con olvido de la profesionalización de la función pública, se viene a privar al sujeto tanto de un cargo público como de su profesión.

La inadecuación de este tratamiento administrativo se pone más claramente de relieve si se compara con los efectos que a las inhabilitaciones profesionales otorga el propio Código penal. Teniendo en cuenta lo inícuo de privar a una persona del derecho a vivir de su trabajo, el legislador, en la articulación y gradación de los efectos de las penas, ha llegado, en el caso de la inhabilitación especial para la profesión, a la solución de unificar por sus efectos la pena más grave de inhabilitación especial para profesión con la más leve de suspensión profesional. Así, dispone el artículo 42 del Código penal vigente que: «La suspensión de profesión u oficio producirá los mismos efectos que la inhabilitación durante el tiempo de la condena.» Oportuno es recordar ahora lo que anteriormente se ha transcrito de OCTAVIO DE TOLEDO al negar, tras su interpretación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, que hubiera lugar para una parificación de inhabilitación y suspensión por el hecho de que ambas dieran lugar a suspensión administrativa. La precisión del artículo 42 del Código penal debe considerarse ahora, pues, significativa.

#### IV. DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

La interpretación sistemática de los preceptos del Código penal en relación con los de la Ley de Funcionarios de 1964 no ha ofrecido, sin embargo, dudas a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Entre otras muchas sentencias cabe aludir a las de la *Sala Quinta de 12 de junio*

de 1972 y 30 de marzo de 1979 (16). La primera de ellas entiende que la pena de inhabilitación especial priva de la condición de funcionario y, por ello, la relación de servicios queda extinguida, sin que sea necesaria otra actividad de la Administración que la de constatar la existencia de la condena y ejecutarla. La segunda sienta el criterio de que una vez cumplida la pena, no es posible readmitir al funcionario al servicio activo, ya que la Ley administrativa, que puede determinar efectos de la sentencia penal con carácter distinto, lo impide en los artículos 37 y 50 de la Ley de Funcionarios Civiles (sentencia de 30 de marzo de 1979).

Aunque podrían aducirse otras sentencias, e incluso algunas contrarias, como la de 21 de enero de 1974 de la Audiencia Territorial de Albacete, es lo cierto que la doctrina jurisprudencial dominante es la que ha quedado reseñada, constituyendo un contrapunto tan sólo la de la Sala Quinta de 26 de septiembre de 1979, que por referirse a la normativa de funcionarios locales será comentada más adelante.

Por lo que hace a la Administración consultiva, se ha sostenido idéntico criterio. A tal fin pueden destacarse el Dictamen del Consejo de Estado de 28 de noviembre de 1974 (17) y el de la Dirección General de lo Contencioso del Estado de 14 de octubre de 1972, aunque por lo que hace al primero es conveniente resaltar la existencia de un voto particular del marqués de Valdeiglesias. En ambos dictámenes se sienta la doctrina de que la pena de inhabilitación absoluta o especial tiene como efecto el de la pérdida de la condición de funcionario, dando lugar a la consiguiente extinción de la relación de servicios que impide además el que, cumplida la condena, pueda accederse a otorgar el reingreso al servicio activo.

No obstante la firmeza y claridad de la tesis sostenida, es significativo reseñar que en ambos casos tanto el Consejo de Estado como la Dirección General de lo Contencioso se sintieron obligados a hacer consideraciones *de lege ferenda* relativas a «la oportunidad de establecer la temporalidad de los efectos de la pena de inhabilitación» (Consejo de Estado), «con la lógica consecuencia de ver desaparecidas definitivamente de nuestra legislación las penas que privan absolutamente de derechos, penas que cabe conceptuar como residuos históricos de la denominada “muerte civil” y que han desaparecido de la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales» (Dirección General de lo Contencioso).

(16) AR núms. 2813 y 1162.

(17) Expte. núm. 39.045.

V. LA ADAPTACIÓN DE LAS NORMAS

A la hora de dar explicación a la situación vigente sería ocioso resaltar que el esquema penal de inhabilitaciones y suspensiones, en realidad heredado de códigos anteriores y en concreto en algunos artículos hasta del de 1870, parece imposible que hubiera podido tener en cuenta la profesionalización de la función pública, tímidamente aparecida con el Estatuto de 1918 y no consolidada hasta la Ley de 1964.

No obstante, si como hemos procurado demostrar, el funcionario es un profesional por el simple hecho de tener aquella condición, no cabe duda de que tanto la legislación penal como —y con mucho más motivo— la administrativa, al sancionarlo en su condición de tal, debe contemplar esa doble realidad del cargo público ostentado y la profesión ejercida, sin que sea dable ignorar uno de los dos elementos (la profesión) absorbiéndolo en el otro (el cargo público) por la simple circunstancia de que la ley, manifiestamente inadecuada a la realidad, no la abarque completamente. Antes al contrario, la interpretación de los preceptos, atendiendo entre otras cosas a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados (art. 3, 1, del Código civil), debe dar su sentido propio a las normas conforme a su espíritu y finalidad. Y en este punto puede insistirse aún más. Se está contemplando una normativa sancionatoria y se está tratando de darle su dimensión y proporciones justas. Pues bien, el artículo 25, 2, de la Constitución señala que las penas y las medidas de seguridad —QUINTANO RIPOLLÉS considera a las inhabilitaciones como medidas de carácter asegurativo (18)— estarán orientadas hacia la reinserción social del condenado, por lo cual podría ser tachado de inconstitucional un precepto que impusiera la privación definitiva de la condición de funcionario profesional.

El adecuado tratamiento legal del problema, por tanto, exige, a nuestro juicio, una adaptación, más si cabe de las propias normas administrativas que de las penales, con ser obvia la obsolescencia de éstas. Y ello, aunque parezca paradójico, es así porque, primero, es la imprecisión y hasta la contradicción de la Ley de Funcionarios lo que viene a producir la falta de equidad en las sanciones, y segundo, porque precisamente a través de las distinciones que la doctrina administrativa ha introducido, puede intentarse una solución.

---

(18) QUINTANO RIPOLLÉS: *Derecho penal*. Madrid, 1963, p. 538.

1. *En el texto del Código penal*

Teniendo en cuenta lo que antes hemos expuesto en torno a la exacta dimensión y diferente realidad que se contiene bajo las expresiones «cargo público» y «puesto de trabajo», y valorado asimismo el significado personal que deben revestir las sanciones y las penas, no cabe duda de que lo relevante en el «cargo público» será el hecho de constituir la profesión del funcionario, mientras que en el «puesto de trabajo» miraremos sobre todo a las funciones pública desempeñadas.

Aplicando la distinción al régimen sancionador del Código penal tendremos que la inhabilitación absoluta, con carácter general, y la especial con limitación al cargo sobre el que se impone, privan al funcionario del o de los cargos públicos. Pero según también se ha explicado, junto a estas penas existe la de inhabilitación especial para profesión, que es la que resulta o puede resultar procedente si el delito se cometió en su ejercicio. Por tanto, si un funcionario delinque en el ejercicio de su cargo profesional, también debe ser posible proceder como lo exigen las inhabilitaciones especiales para profesión.

La interpretación del Código penal que aquí trata de hacerse resulta confirmada si se tiene en cuenta que el tratamiento que el Código da a la voz «cargo público», como obviamente corresponde al momento en que se redacta, no es el de una realidad permanente (como lo es la profesión), sino temporal (como lo es un puesto de trabajo), y ya sea el cargo fruto de designación o elección. GALLEGO ANABITARTE (19) llama la atención sobre esta falta de precisión diferenciadora, incluso en la doctrina administrativa, al exponer cómo en Europa no existen puestos de trabajo, apareciendo éstos confundidos con la estructura como titularidad de ciertas unidades o servicios singularizados. Al mismo tiempo puede ser útil traer a colación también aquí lo que antes se expuso, citando a OCTAVIO DE TOLEDO, relativo a cómo la finalidad de las penas de inhabilitación no parecen querer tanto privar al sujeto de un cargo cuanto alejarle del desempeño de las funciones en cuyo ejercicio delinquirió.

Si a todo ello añadimos que, en la lógica de un derecho sancionador, debemos mirar principalmente al significado personal de las pe-

---

(19) A. GALLEGO ANABITARTE: *Derecho general de organización*. Madrid, 1971, página 159.

nas (20), y más aún si las consideramos afines a las medidas de seguridad, y que es el punto de vista de la incidencia en el sujeto al que se castiga el que debe prevalecer a la hora de determinar los efectos que lleva implícita la pena, es a todas luces obligado concluir que el funcionario, una vez privado de su cargo o de sus cargos públicos —y ya hubiese sido nombrado para dicho cargo por ser funcionario o no—, perdiéndolos efectivamente, y no pudiendo volver a ostentarlos durante el tiempo de la condena, deja cumplida la pena de inhabilitación absoluta o especial, sin necesidad de perder también su condición de funcionario profesional.

## 2. *En la legislación administrativa*

De la exposición hecha de los preceptos del Código penal se ve con claridad que el texto punitivo no incorpora la distinción entre cargo público y profesión cuando se trata de funcionarios públicos. Ahora bien, una cosa es que la ley penal no contemple la realidad de la función pública profesional que pueda existir bajo la ostentación de cargos públicos y otra muy distinta que la norma administrativa que la establece y la reglamenta pueda luego ignorarla. Así las cosas, y demandándose una regulación administrativa de los efectos de las sanciones de inhabilitación absoluta y especial, no cabe dudar de que la ley debe inspirarse para ello en el tratamiento penal vigente de las análogas inhabilitaciones profesionales. Por tanto, y en ello coincidimos en parte con OCTAVIO DE TOLEDO al proponer los efectos administrativos de las inhabilitaciones, el funcionario sancionado con cualquiera de las dos penas debe ser objeto en el ámbito administrativo de suspensión administrativa de funciones, ya que, sea cual fuere el cargo o los cargos públicos de cuyo ejercicio ha hecho el funcionario su profesión, la privación absoluta o especial de su titularidad debe implicar sólo una temporal incapacidad profesional, asimismo absoluta o especial (pondérese aquí en relación con la incapacidad profesional absoluta o especial la importancia de que el funcionario pueda pertenecer a varios cuerpos). Sin embargo, en lógica consecuencia, no por eso debe perderse, ni siquiera temporalmente, la condición de funcionario. En ello, pues, disentimos de OCTAVIO DE TOLEDO, aunque la postura mantenida nos lleve a parificar los efectos administrativos de las penas comunes de inhabilitación y suspensión, ya que —y a ello también antes se ha aludido— ése es cabalmente el mismo modo de

---

(20) RODRÍGUEZ DEVESA: *Op. cit.*, p. 740.



proceder del Código penal en los artículos 41 y 42 y al tratar de las inhabilitaciones y suspensiones de profesión. La razón de que, en el ámbito administrativo y con referencia a la condición profesional de los funcionarios, puedan tener idénticos efectos administrativos las penas de inhabilitación (tanto la absoluta como la especial) y la de suspensión para cargo público (ambas originan la suspensión de funciones, o deben originarla), y sin que ello implique, como es lógico, que la eficacia penal sea también la misma (unas darán lugar, como dice el Código penal, a la privación del o de los cargos, y la suspensión a la simple privación de su ejercicio), estriba, a nuestro juicio, en que, aunque el Código no lo alcance, en las penas de inhabilitación absoluta o especial impuestas a funcionarios públicos hay un contenido profesional que evidentemente debe ser tratado penalmente del modo como el Código penal trata las inhabilitaciones para profesión. No es, por tanto, que las inhabilitaciones absoluta o especial se desvirtúen y conviertan en inhabilitaciones profesionales, sino simplemente que se está separando y tratando adecuadamente el contenido profesional de esas inhabilitaciones.

## VI. LA LEGISLACIÓN LOCAL

La normativa correspondiente a los funcionarios locales, con una leve diferencia respecto a lo que preceptúa la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, muestra un ligero acercamiento a la que consideramos solución equitativa del problema.

Dispone el artículo 37, 5, del Decreto 3046/77, de 6 de octubre, que «la relación funcional cesa durante el tiempo de la condena, cuando la pena impuesta, principal o accesoria, sea la de inhabilitación absoluta o especial para cargo público». El matiz que interesa destacar aquí es que la condena penal ha sido excluida de la relación del número 1 del mismo artículo, que detalla las causas de pérdida de la condición de funcionario y, asimismo, que se ha usado la voz «cesa» frente a la expresión de «pérdida» usada para las otras (renuncia, etc.).

No obstante, el texto local tampoco ofrece una salida satisfactoria, ya que ni siquiera se ha intentado completar el sistema, regulando después, en coherente correspondencia, los supuestos de suspensión administrativa de funciones.

No es posible, pues, acudir al ejemplo de la legislación local para encontrar la solución del problema de la adecuación de los efectos

administrativos a las sanciones penales impuestas a los funcionarios, aunque exista una orientación más aceptable arbitrada por el doble juego de que no se disponga la pérdida de la condición de funcionario por causa de inhabilitación y que, al tiempo, se abra la vía de la rehabilitación para readquirirla.

En cuanto a la jurisprudencia relativa a este cuerpo normativo, y de acuerdo con lo comentado anteriormente, conviene aludir ahora a la *sentencia de la Sala Quita de 26 de septiembre de 1979* (21), la cual, aunque sigue admitiendo la doctrina de que la pena de inhabilitación especial lleva aparejada la privación del cargo o empleo, sin embargo, se pronuncia por la posibilidad de otorgar posteriormente la reintegración del funcionario a su cargo, al dar prevalencia en el caso concreto a un auto de una Audiencia provincial que había declarado extinguida una inhabilitación especial por prescripción; porque, dice textualmente, «cuando la extinción de la relación de empleo público es consecuencia de la pena, se exige una vinculación del órgano administrativo a los pronunciamientos de la jurisdicción penal». El criterio no resulta excesivamente innovador, y lo es todavía menos si se tiene en cuenta que, tratándose de un funcionario local, una conjunta interpretación de los artículos 37, 5 y 58, 2 del Decreto 3046/1977 permitiría en todo caso una rehabilitación. En cuanto a ésta, también es necesario señalar, de paso, que la fórmula del 58, 2, que la regula con carácter general, no es enteramente satisfactoria, al condicionarla, amén de al cumplimiento de las responsabilidades y cancelación de antecedentes (22), a que se observe conducta que haga al funcionario acreedor al beneficio «a juicio de la autoridad que deba decidir».

## VII. LA SANCIÓN DISCIPLINARIA DE SEPARACIÓN DEL SERVICIO

Inevitable complemento de las consideraciones hechas para contribuir a aclarar los efectos administrativos de las penas de inhabilitación impuestas a funcionarios públicos lo será, sin duda, una somera referencia a la sanción disciplinaria de separación del servicio. En efecto, si el funcionario debe ser defendido de la excesiva extensión de los efectos de las penas de inhabilitación absoluta o especial

(21) AR núm. 3417.

(22) Sobre los antecedentes penales y lo impropio de exigir su cancelación para adquirir la condición de funcionario es de interés el dictamen de la Dirección General de lo Contencioso, de 21 de abril de 1982.

para cargo público, y ello se ha hecho destacando el contenido profesional implícito en la relación que une al funcionario con la Administración, también será necesario matizar la extensión que ha de darse al poder disciplinario de esa misma Administración para separar del servicio a sus funcionarios, privándoles a un tiempo de su cargo y su profesión.

PARADA VÁZQUEZ ha justificado la separación del servicio lisa y llanamente por el poder disciplinario de la Administración. En el seno de la relación de servicios a que voluntariamente se somete el funcionario atraído por la estabilidad en el empleo, la separación aparece como reacción lógica frente a los incumplimientos producidos, asemejándose así a la rescisión de su contrato.

OCTAVIO DE TOLEDO, comentando esta postura, la rechaza de plano arguyendo lo inadecuado de mantenerla cuando el beneficio de la inamovilidad es más que discutible —comparativamente hablando—, y ello debido al desarrollo de un Derecho del trabajo que, si no inamovilidad, ofrece cierta estabilidad, lo que también explica la actual tendencia prolaboral de un sector de los funcionarios.

No podemos ni debemos entrar ahora *in extenso* en la justificación última del poder disciplinario de la Administración, sino simplemente aludir a algunas de sus características, que son las que nos van a llevar a demandar la necesidad de la determinación de sus límites, y más en concreto en lo que se refiere a los de las sanciones de separación del servicio impuestas a los funcionarios.

OCTAVIO DE TOLEDO, que empieza por concebir el Derecho disciplinario en el marco de sus relaciones con el Derecho penal (23), centra debida y completamente la cuestión. Señala a tal efecto que las posiciones doctrinales sobre estas relaciones son en síntesis éstas: *a)* entender que el Derecho disciplinario y el penal son identificables, diferenciándose tan sólo desde el punto de vista de la gravedad, menor en el primero (tesis de la doctrina penal dominante en España); *b)* entender que la diferencia es de naturaleza, siendo el Derecho penal propio de situaciones de supremacía general y el disciplinario de las de especial (tesis de gran parte de la doctrina administrativa), y *c)* una «tercera vía» que propone él mismo y que, por un lado, otorga sustantividad propia al Derecho disciplinario frente al penal, pero por otro le niega la consideración de derecho interno o mera potestad doméstica de la Administración, para llegar a proclamar la necesidad de

---

(23) Las conclusiones generales de la tesis del autor, en *op. cit.*, p. 295.

una consideración jurídica de las faltas disciplinarias paralela y cada vez más próxima a la teoría del delito.

Así concebido el Derecho disciplinario pueden y deben tener lugar ciertas determinaciones de la potestad de la Administración pública para fijar las sanciones, potestad disciplinaria que viene a quedar así limitada. El autor citado llega por esta vía a decirnos que, por ejemplo, resultaría imposible imponer la separación del servicio en el caso de concurso entre un delito de un funcionario castigado con inhabilitación especial y su correlativa falta disciplinaria si es sancionada con separación del servicio, ya que optar por esta sanción y no por la menos grave de suspensión (el artículo 91 de la Ley de Funcionarios no obliga a imponer la separación del servicio como pena única en ningún caso de falta disciplinaria) sería imponer un castigo más grave en la esfera administrativa que el impuesto por el mismo hecho en la esfera penal, con evidente desviación de poder al desconocerse el carácter más grave del Derecho penal.

Otra determinación puede venir impuesta por esta misma conexión entre Derecho disciplinario y Derecho penal si se hace jugar su papel debidamente al principio *non bis in idem*. GARCÍA DE ENTERRÍA, en este sentido, en un comentario a dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional (24), se hace eco de ello, señalando que, por no darse en el caso concreto de la sentencia comentada una situación de supremacía especial, la indicación que hace el Tribunal relativa a que la técnica de la doble sanción administrativa y penal por unos mismos hechos es de imposible cabida en el sistema de la Constitución, resulta ser un mero *obiter dicta* y, por tanto, no vinculante como doctrina para el futuro, quedando abierta la cuestión de la compatibilidad de sanción penal y disciplinaria.

Con este espíritu de interpretación es, pues, como debe enfocarse el problema de la subsistencia y efectos que deba otorgarse en su caso a la sanción disciplinaria de separación del servicio. Esta sanción, que implica una total y definitiva ruptura de la relación que une al funcionario con la Administración, y precisamente por ello, esto es, por suponer la pérdida no sólo de un cargo público, sino la de la vinculación profesional con una organización, debe ser aplicada en el seno de un derecho sancionador respetuoso con las garantías no sólo procedimentales, sino también con las de la necesaria legalidad de los

---

(24) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid, 1981.

tipos, la antijuridicidad de las conductas y la culpabilidad probada de los responsables.

A pesar de estas indudables conexiones entre Derecho penal y disciplinario, que restringen las que de otro modo serían excesivas licencias permitidas en aras de la practicidad, inmediación y celeridad de la actuación administrativa, es indudable que también hay motivos para reclamar una potestad disciplinaria para la Administración pública y, por tanto, una posibilidad, en su caso, de que se pueda aplicar la separación disciplinaria del servicio.

GARCÍA DE ENTERRÍA, a este respecto, ha hablado (25) de que frente a los fines de la potestad punitiva general de protección del orden social colectivo, con propósito retributivo abstracto expiatorio y eventualmente resocializador de la persona del delincuente, la potestad disciplinaria de la Administración está vocada más a la propia protección, dirigida sólo a quienes están en relación con su organización y funcionamiento, pudiéndose hablar de que su existencia viene exigida por la necesidad de preservar esa misma organización, permitiéndose así la realización de su obra. OCTAVIO DE TOLEDO, significativamente, ha dicho (26) que mientras el sujeto pasivo del delito es la sociedad, el de la falta disciplinaria es más bien la Administración pública y, en definitiva, el Estado como organización.

Hemos de concluir, por tanto, que en el ámbito sancionador administrativo puede tener justificación la separación del servicio definitiva, al poderlo exigir la necesidad de preservar la Administración pública como organización. Pero lo que aquí interesa volver a resaltar es que, habiéndose advertido la gravedad de las consecuencias que dicha sanción administrativa comporta, resulta impensable que su aplicación pueda desarrollarse en el seno de una esfera cerrada, totalmente independiente de la penal. Por el contrario, y como ha exigido OCTAVIO DE TOLEDO, es precisa la consideración jurídica de las faltas disciplinarias —particularmente la de la separación del servicio—, debiéndose reclamar ciertas garantías propias del proceso penal. También ha sido esto objeto de estudio y análisis por el Tribunal Constitucional y en el anteriormente citado comentario de GARCÍA DE ENTERRÍA se insiste en ello al señalarse, citando al propio Tribunal, en su sentencia de 8 de junio de 1981, que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancio-

(25) Citado por OCTAVIO DE TOLEDO en *op. cit.*, p. 273.

(26) *Op. cit.*, p. 288.

nador, dado que ambos son manifestación del ordenamiento punitivo del Estado tal y como refleja la propia Constitución en su artículo 25 (27).

### VIII. CONCLUSIONES

Cuanto ha sido expuesto puede quedar sintetizado, para concluir, en los siguientes puntos:

Primera. La imposición de la pena de inhabilitación absoluta a funcionarios públicos no debe entrañar de suyo y por la fuerza de los preceptos del Código penal el que tenga que perderse la condición de funcionario profesional, debiendo considerarse cumplida la pena, al igual que si de un cargo público ostentado por quien no fuera funcionario se tratase, con la pérdida del cargo y con la imposibilidad de ostentar ése o cualquier otro durante el tiempo de la condena. No obstante, y para el debido cumplimiento de la condena, la Administración pública deberá proceder a declarar la suspensión de funciones del penado, que quedará así, y también en el ámbito administrativo, imposibilitado para ostentar cualquier cargo público, de cuyo ejercicio él ha hecho su profesión, durante el tiempo de la condena.

De la lógica de lo expuesto se deduce que esta limitación quedará sin efecto una vez cumplida al condena, sin que sea dable extenderla hasta el momento en que se haya producido además la cancelación de los antecedentes penales, por lo que hay que cuestionar la legalidad de cuantas disposiciones exijan para ostentar la condición de funcionario público en servicio activo la carencia de antecedentes penales y más aún la de aquellas que consideran la rehabilitación administrativa como un beneficio graciable.

Segunda. Idéntico criterio deberá seguirse en el caso de la pena de inhabilitación especial, bien que referida tan sólo al cargo sobre el que recayere y a la imposibilidad de ostentar otros análogos, siendo aquí de importancia resaltar que la necesaria y consecuente suspensión administrativa de funciones habrá de aplicarse a la condición de funcionario profesional que haya sido soporte del ejercicio del cargo público del que se priva al condenado, por lo que la suspensión no puede extenderse, en el supuesto de una dual condición de funcionario profesional, a un posible segundo *status*.

---

(27) Sobre la jurisprudencia constitucional y las sanciones administrativas, es de interés también el artículo de L. PRIETO SANCHIS, en «REDC» núm. 4.

Tercera. La pena de suspensión de cargo público impuesta a un funcionario de carrera, dando lugar también a la suspensión administrativa de funciones, no queda por sus efectos penalmente parificada a las inhabilitaciones absoluta o especial, sino tan sólo administrativamente. Penalmente siguen siendo distintos los efectos: pérdida del o de los cargos, frente a la mera privación del ejercicio en el caso de la suspensión. Por lo demás, la parificación de efectos administrativos queda explicada precisamente por tratarse de efectos profesionales de las penas de inhabilitación, efectos que han de ser paralelos a los de las inhabilitaciones comunes para profesión. El propio Código penal dispone que la suspensión de profesión produce los mismos efectos que la correlativa inhabilitación.

Cuarta. La sanción disciplinaria de separación del servicio, teniendo más graves consecuencias profesionales que las correspondientes a las de las penas comunes de inhabilitación absoluta o especial, puede, sin embargo, encontrar su justificación en la necesidad de preservar a la Administración pública concebida como organización, no estando el ordenamiento sancionador administrativo vocado propiamente a la resocialización de la persona del infractor. No obstante, y por esas mismas graves consecuencias, resulta imprescindible contar con un Decreto disciplinario que, lejos de ser concebido como fruto de una potestad doméstica, sea informado por los mismos principios que rigen el ordenamiento penal, del que en ningún caso debe ser enteramente desconectado.





.

# JURISPRUDENCIA

