

RESPONSABILITAT DELS EMPLEATS PÚBLICS. COMPETÈNCIES AUTONÒMIQUES I LOCALS EN MATÈRIA DE RÈGIM DISCIPLINARI*

Vicenç Aguado i Cudolà**

Resum

Davant la configuració tradicional del règim disciplinari com una manifestació del principi de jerarquia i d'una relació de subjecció especial, s'està obrint pas un nou sistema basat en l'existència de codis de conducta i d'uns deures, articulats entorn de l'ètica i la responsabilitat dels empleats públics. Aquest sistema pretén garantir el dret dels ciutadans a la bona administració i al correcte exercici de les funcions públiques, i respectar alhora les garanties dels empleats públics. La codificació dels deures pot ser un instrument que orienti l'aplicació de les sancions disciplinàries en aquells casos en què siguin procedents. El dret administratiu sancionador esdevé un punt de referència en l'aplicació del règim disciplinari garantint la posició de l'empleat públic, però el sistema també requereix instruments àgils i efectius per assegurar el bon funcionament de l'organització i dels serveis que presta, així com per transmetre confiança als ciutadans envers les seves institucions i els seus servidors públics. Per aquest motiu caldria una reformulació del règim disciplinari dels empleats públics per aconseguir un equilibri adequat entre aquests objectius. En la configuració d'aquest sistema, es defensa que les comunitats autònomes i els governs locals han de tenir un paper rellevant desplegant i aplicant el sistema dissenyat per la legislació bàsica estatal.

RESPONSIBILITY AMONG PUBLIC EMPLOYEES: THE DISCIPLINARY POWERS OF LOCAL AND AUTONOMOUS GOVERNMENTS

Abstract

In contrast to the traditional configuration of disciplinary regulations as a manifestation of the principle of hierarchy and specific subordination, a new system based on the existence of codes of behavior and some duties, articulated around ethics and the responsibility of public employees, is taking shape. This system aims at guaranteeing the right of the citizenry to good public administration and a proper operation of the civil service, while at the same time respecting the guarantees afforded public employees. The codification of duties may be an instrument that serves to orient the imposition of disciplinary sanctions where appropriate. Sanctions under administrative law become a point of reference for the enforcement of disciplinary regulations, guaranteeing the position of public employees. The system, however, also requires dynamic, effective instruments to ensure the proper functioning of the organization and the services it provides, as well as to instill trust in the citizenry regarding their institutions and their public servants. A reformulation of disciplinary regulations governing public employees would thus be necessary to achieve a proper balance between these objectives. In laying out this system, arguments are put forward to defend the right of local and autonomous community governments to play a significant role in the deployment and implementation of the system designed in accordance with basic legislation passed at the central government level.

* Aquest treball s'emmarca dins del projecte de recerca I+D+I «Derechos de la ciudadanía, libertad de establecimiento y circulación de servicios en la Unión Europea», finançat pel Ministeri de Ciència i Innovació (DER2009-08579).

** Vicenç Aguado i Cudolà, professor titular de dret administratiu de la Universitat de Barcelona.

Article rebut el 4.07.2012. Avaluació cega: 17.07.2012. Data d'acceptació de la versió final: 21.09.2012.

Citació recomanada: AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. «Responsabilitat dels empleats públics. Competències autonòmiques i locals en matèria de règim disciplinari». *Revista catalana de dret públic*. Núm. 45, 2012, p.154-168.

Sumari

1. Els codis de conducta, els deures i la responsabilitat dels empleats públics
2. Els principis de la potestat disciplinària
3. La funcionalitat del procediment disciplinari
4. Les competències autonòmiques i locals en matèria de responsabilitat disciplinària
5. Conclusions: cap a un nou sistema de responsabilitat disciplinària?

1. Els codis de conducta, els deures i la responsabilitat dels empleats públics

L'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), aprovat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, es va concebre amb la pretensió d'establir una regulació del que és «comú al conjunt dels funcionaris de totes les administracions públiques, més les normes legals específiques aplicables al personal laboral al seu servei». Es tracta d'una tendència a unificar el règim del personal funcionari i laboral, malgrat les dificultats que això comporta des de l'existència, com veurem, de diversos títols competencials, de diversos instruments per fixar aquest règim jurídic (legislació i convenis col·lectius) i des de diversos ordres jurisdiccionals (contencions administratiu i social).

Entre aquesta regulació comuna assoleix una rellevància especial l'establiment d'un conjunt endreçat i sistematitzat dels deures dels empleats públics i d'un codi de conducta, així com un règim disciplinari. Sobre aquests temes específics, els quals són objecte d'anàlisi en aquest treball, el preàmbul de la Llei 7/2007 va assenyalar el següent:

«Per primera vegada s'estableix en la nostra legislació una regulació general dels deures bàsics dels empleats públics, fundada en principis ètics i regles de comportament, que constitueix un autèntic codi de conducta. Aquestes regles s'inclouen en l'Estatut amb una finalitat pedagògica i orientadora, però també com a límit de les activitats lícites, la infracció de les quals pot tenir conseqüències disciplinàries. Perquè la condició d'empleat públic no només comporta drets, sinó també una especial responsabilitat i obligacions específiques envers els ciutadans, la mateixa Administració i les necessitats del servei. Aquest, el servei públic, es fonamenta sobre un conjunt de valors propis, sobre una específica «cultura» del públic que, lluny de ser incompatible amb les demandes de més eficiència i productivitat, és necessari mantenir i tutelar, avui com ahir.»

En el cas de la legislació estatal, s'ha assenyalat que la regulació dels deures del personal funcionari es trobava, fins a l'EBEP, «dispersa e inconexa».¹ Així, la Llei de funcionaris civils de l'Estat, aprovada pel Decret 315/1964, de 7 de febrer, recollia una sèrie de deures bàsics² que calia complementar amb un conjunt de deures que es podien deduir de la tipificació de les infraccions, com també de la resta de l'ordenament jurídic.³ Tal com es va posar de manifest, això és indicatiu del fet que es donava més

¹ Vid. CASTILLO BLANCO, F. A. «Los deberes de los funcionarios públicos». A SÁNCHEZ MORÓN, M. (ed.). *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. 2a ed. Valladolid: Lex Nova, 2008, p. 365.

² Aquests deures «consistien principalment a responsabilitzar-se de la bona gestió dels serveis al seu càrrec [art. 81, encara vigent en l'actualitat], respectar i obeir els seus superiors jeràrquics i acatar les seves ordres amb exacta disciplina. Igualment, havien de tractar amb «acurada correcció i decòrum» el públic i els funcionaris subordinats». Vid. AGUADO I CUDOLÀ, V.; CAMINO PONS, J. P. «El codi de conducta i el règim disciplinari a l'Estatut bàsic de l'empleat públic i el seu desplegament a la legislació catalana de funció pública». A CAMINO PONS, J. P.; TARRÉS VIVES, M. (coords.). *Comentarios al règim estatutari dels empleats públics*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2009. (Materials; 25)

³ Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1998, p. 656; SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos, 2004, p. 260; CASTILLO BLANCO, F. A. «Los deberes de los funcionarios públicos», *op. cit.*, p. 362; CÁMARA DEL PORTILLO, D. *Régimen disciplinario de los empleados públicos. La nueva regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2008, p. 16-17.

importància a la «*tutela de la posición jurídica individual del funcionario público que a la garantía de las obligaciones de servicio*».⁴

En el cas específic de la legislació catalana, cal dir que ja es preveia un llistat o catàleg de deures dels funcionaris públics dins del mateix capítol en què es regula el règim disciplinari (art. 108 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública).

L'establiment d'un codi de conducta, com pretén la legislació bàsica estatal, anirà més enllà d'un mer llistat de deures, com recollia fins ara la legislació, de manera que entre les seves finalitats hi ha la d'implantar una nova cultura administrativa quant a valors ètics i comportaments. Dins dels paràmetres d'aquesta nova cultura administrativa caldrà, per tant, interpretar les conductes que són mereixedores o no de sanció disciplinària. Així doncs, des d'aquesta perspectiva, cal valorar-lo positivament.⁵

La sistematització d'aquests deures dóna rellevància al factor de responsabilitat de l'empleat públic a través d'un millor coneixement, la seva valoració i, si escau, la seva prioritització. En aquest sentit, cal esmentar la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Galícia núm. 66/2000 (Sala contenciosa administrativa, Secció 1a), de 26 de gener (RJCA 2000\1008):

«La conducta del recurrente no puede calificarse por ello ni de antijurídica, pues debiendo realizar una elección entre dos deberes que el ordenamiento le imponía optó por el que entendía racionalmente de mayor relevancia, realizando una elección que no resulta ni desproporcionada ni arbitraria, ni puede estimarse que nos encontramos ante una acción en la que concurra dolo, culpa o simple negligencia, toda vez que no era posible otra conducta que la seguida por el recurrente.»

També pot ser un instrument dirigit a fer que els ciutadans puguin incrementar la seva confiança en les administracions en què aquests empleats públics presten serveis. Combatre xacres com la corrupció requereix un conjunt d'instruments entre els quals la responsabilitat disciplinària podria arribar a tenir un paper rellevant. L'organització internacional *Transparency International*, que publica des de 1995 l'índex de percepció de la corrupció, defineix aquest concepte com «l'abús del poder encomanat per a benefici personal»⁶. Per tal de lluitar contra aquesta mena d'abús, resulta imprescindible l'establiment de paràmetres jurídics que contribueixin a fixar referències sobre quin és el comportament esperable dels empleats públics, a través de codis de conducta i mecanismes que en garanteixin el compliment mitjançant l'exigència, si s'escau, de responsabilitat penal, disciplinària o patrimonial, segons resulti procedent.

Aquests deures es fonamenten en uns principis ètics i uns principis de conducta dels empleats públics. Mentre que els principis ètics guiarien i orientarien allò que es considera convenient dins de la cultura

⁴ Així ho va posar de manifest la Comissió per a l'estudi i la preparació de l'EBEP, tal com ens recorda CASTILLO BLANCO, F. A. a «Los deberes de los funcionarios públicos», *op. cit.*, p. 363.

⁵ Com assenyala MARINA JALVO, B., la proliferació d'aquest tipus de codis de conducta, si bé «no han venido a descubrir el océano, pretenden crear un clima que favorezca o propicie un comportamiento éticamente digno». *Vid.*, d'aquesta autora, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. 3a ed. Valladolid: Lex Nova, 2006, p. 59.

⁶ *Vid.* la pàgina web d'aquesta organització: <<http://www.transparency.org/whatwedo>>. Segons aquesta pàgina: «Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone who depends on the integrity of people in a position of authority.»

global del servei públic, els principis de conducta es referirien a una actuació concreta dels empleats públics.⁷ Deures i principis configuren un conjunt que permet fer una tasca preventiva, orientadora i pedagògica. D'aquesta manera, es pot abordar la qüestió més enllà d'una mera reacció a través del règim disciplinari davant una situació patològica o no desitjable en l'exercici de les funcions públiques que correspon.

Com s'ha assenyalat, els objectius fonamentals del codi de conducta que estableix l'EBEP són fonamentalment els següents: *a)* fer efectiu el dret a la bona administració; *b)* ajudar els tribunals a interpretar les normes contingudes en el règim disciplinari, i *c)* establir una nova cultura administrativa fent pedagogia i orientant els ciutadans sobre valors ètics i comportaments.⁸ D'aquí deriva, al meu entendre, una qüestió tan rellevant com és que en l'actualitat no es podria entendre el règim disciplinari sense el codi de conducta, ja que esdevé un criteri d'orientació a l'hora d'interpretar-lo i aplicar-lo (art. 52, segon apartat, EBEP). Una altra qüestió essencial és que no tot incompliment dels deures ha de generar necessàriament i en qualsevol cas una infracció disciplinària.⁹ I també cal tenir en compte que s'ha produït una inversió del plantejament tradicional per tal com els deures es construeixen com a element de partida del qual la responsabilitat disciplinària és un dels instruments per a la seva garantia.

Pel que fa al règim disciplinari, el preàmbul de la Llei destaca que es tracta d'un regulació principal i deixa un ampli marge a la legislació estatal i autonòmica que es dicti en l'exercici de les competències corresponents. En aquest sentit, s'assenyala que:

«Quant al règim disciplinari, l'Estatut, de conformitat amb el seu caràcter bàsic, es limita a ordenar els principis a què s'ha de sotmetre l'exercici d'aquesta potestat pública respecte dels empleats públics, tipifica les infraccions molt greus i amplia el ventall de possibles sancions. Per a la resta es remet àmpliament a la legislació que, en el seu desplegament, dictin l'Estat i les comunitats autònomes en l'àmbit de les seves respectives competències.»

La finalitat del règim disciplinari ha estat posada en relleu per la jurisprudència, especialment des de la Sentència del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa) de 30 de abril de 1991 (ROJ: STS 14243/1991),¹⁰ que es pronuncia en els termes següents:

«[...] *la finalidad del derecho disciplinario aplicable a los funcionarios públicos no tiene, ni mucho menos, un fin de protección corporativa, sino que debe considerarse como uno de los medios para que la*

⁷ Vid. AGUADO I CUDOLÀ, V.; CAMINO PONS, J. P. «El codi de conducta i el règim disciplinari a l'Estatut bàsic de l'empleat públic i el seu desplegament a la legislació catalana de funció pública», *op. cit.*, p. 207.

⁸ Vid. AGUADO I CUDOLÀ, V.; CAMINO PONS, J. P. «El codi de conducta i el règim disciplinari a l'Estatut bàsic de l'empleat públic i el seu desplegament a la legislació catalana de funció pública», *op. cit.*, p. 212-214.

⁹ L'EBEP no tipifica com a infracció disciplinària l'incompliment de tots els deures que s'inclouen en el codi de conducta, sinó que únicament tipifica com a infraccions les de caràcter molt greu, és a dir, aquelles que segons el seu parer són mereixedores de la màxima reprovació. Per a les infraccions greus i lleus, es remet a les lleis de funció pública —si es tracta de personal funcionari— i als convenis col·lectius —si es tracta de personal laboral.

¹⁰ Aquesta Sentència ha estat un punt de referència per a sentències posteriors, com es posa en relleu en la STSJ de Madrid d'11 de maig de 2012 (ROJ: STSJ MAD 2918/2012).

Administración sirva a los intereses generales con arreglo a los criterios que se recogen en el art. 103 de la Constitución, a cuyo efecto el legislador delimita y define las conductas de los funcionarios que son incompatibles con dichos criterios de actuación, siendo finalidad de las sanciones, también previstos legalmente, reprimir a los que cometan los actos sancionables, de modo que acreditada la comisión de alguno, la finalidad de la norma se cumple, en principio, ligando al acto cometido la sanción correlativa, puesto que el perjuicio para el interés público está implícito en el hecho de que la Ley haya tipificado la conducta de que se trate.»

El règim disciplinari dels funcionaris públics comprèn la regulació de la responsabilitat derivada de l'incompliment dels deures propis del funcionari que estan tipificats com a infracció per la legislació vigent, a la qual correspon la imposició de la sanció corresponent a través d'un procediment incoat a aquest efecte. Això no vol dir, però, que aquells deures que no hagin estat tipificats com a infracció disciplinària no produeixin cap conseqüència jurídica. En aquest sentit, s'ha de destacar que l'EBEP introdueix un nou instrument, «l'avaluació de l'acompliment dels empleats públics». Segons el preàmbul de la llei: «L'avaluació periòdica s'ha de tenir en compte als efectes de la promoció en la carrera, la provisió i el manteniment dels llocs de treball i per a la determinació d'una part de les retribucions complementàries, vinculades precisament a la productivitat o al rendiment». Per tant, caldrà veure en cada cas quines conseqüències jurídiques pot tenir o no l'incompliment d'aquests deures.

Dins de la nova cultura administrativa que s'instaura amb els codis de conducta, el dret disciplinari constitueix un dels instruments que permeten fer efectius aquests valors i principis ètics que han de presidir la conducta dels empleats públics. Es tractaria, en definitiva, d'un instrument dirigit a fer efectiu el dret a la bona administració que tenen els ciutadans. Aquesta nova concepció comportaria, segons el meu parer, un canvi de concepció en el paper que tenen els ciutadans per exigir aquest dret i, per tant, les responsabilitats corresponents.¹¹

L'EBEP estableix una regulació inspirada en la necessitat d'agilitar la potestat disciplinària amb la finalitat d'assegurar una bona administració, i té el dret de treball com una referència per la seva major agilitat i efectivitat.¹² En aquest sentit, es realitza una aproximació al règim disciplinari d'ambdós tipus d'empleats públics, funcionaris i personal laboral, quan la potestat que l'Administració pot exercir sobre aquests persegueix un objectiu comú. Però també s'ha d'advertir que l'EBEP no prescindeix dels principis i les regles del dret administratiu sancionador a l'hora de regular el règim disciplinari dels empleats públics, sinó al contrari: els integra adaptant-los a la funció que ha d'ocupar en aquest àmbit.

La construcció del dret disciplinari passa, segons el meu punt de vista, per l'acoblament adequat dels diversos basaments constitucionals en els quals es fonamenta. No es tracta d'oposar-los frontalment en una

¹¹ En aquest sentit, la concepció tradicional ha estat la de considerar el ciutadà com un mer denunciador en el procediment disciplinari i no com un interessat. Això no significa atorgar un dret al ciutadà per tal que s'imposi una sanció disciplinària, sinó el dret a una resolució motivada en què l'Administració es pronunciï sobre la responsabilitat disciplinària dels seus empleats públics.

¹² Així ho destaca SÁNCHEZ MORÓN, M. quan assenyala que: «[...] el propósito inicial de la reforma era no sólo armonizar las normas aplicables al personal funcionario y al personal laboral, sino incluso tomar como referencia el ejercicio de la potestad disciplinaria en el Derecho del trabajo, por su mayor flexibilidad y agilidad y porque responde mejor a la finalidad fundamental de aquél, que no es otra que asegurar el buen funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos». Vid., d'aquest autor, «Régimen disciplinario», a l'obra coordinada per ell mateix *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. 2a ed. Valladolid: Lex Nova, 2008, p. 541-542.

dinàmica d'eficàcia *versus* garanties, sinó de trobar l'equilibri adequat que constitueix la base general del nostre dret administratiu.

En aquest sentit, el dret disciplinari no ha de perdre de vista que el seu objectiu últim seria aconseguir que els empleats públics compleixin efectivament amb els principis, els valors ètics i els deures que els imposa l'ordenament jurídic per assegurar un funcionament correcte de l'Administració pública i fer efectiu el dret dels ciutadans a una bona administració. Es tracta, en definitiva, d'assegurar els principis constitucionals que preveu l'article 103 de la CE. Per això l'Administració ha de disposar d'instruments àgils per corregir la conducta dels seus empleats o bé per separar-los de la seva organització en determinats casos extrems. Ara bé, la consecució d'aquest objectiu tampoc no ha de fer perdre de vista que el fet que l'Administració s'aculli a un règim laboral per regular les seves relacions amb alguns dels seus empleats no la converteix, sense més, en un empresari privat, atès que ha de garantir aspectes fonamentals com la imparcialitat dels seus empleats en la realització de les funcions encomanades. Per tal motiu, també s'ha d'insistir en la plena vigència del principi de legalitat i en les garanties pròpies del dret administratiu sancionador. Cal, per tant, aquest joc de "contrapesos" que eviti un desequilibri en l'articulació del règim disciplinari.

2. Els principis de la potestat disciplinària

L'EBEP realitza una enumeració dels principis de la potestat disciplinària dels empleats públics. Aquests principis són, d'acord amb l'art. 94.2 de l'EBEP,¹³ els següents: *a*) principi de legalitat i tipicitat de les faltes i sancions, a través de la predeterminació normativa o, en el cas del personal laboral, dels convenis col·lectius; *b*) principi d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables i de retroactivitat de les favorables al presumpte infractor; *c*) principi de proporcionalitat, aplicable tant a la classificació de les infraccions i sancions com a l'aplicació; *d*) principi de culpabilitat, i *e*) principi de presumpció d'innocència. Respecte al principi *non bis in idem*,¹⁴ l'EBEP solament en preveu la vessant procedimental o processal a través de dues regles fonamentals:¹⁵ *a*) quan de la instrucció d'un procediment disciplinari en resulti l'existència d'indisidors fundats de criminalitat, se'n suspendrà la tramitació i es posarà en coneixement del Ministeri Fiscal, i *b*) els fets declarats provats per resolucions judicials fermes vinculen

¹³ En relació amb aquests principis esmentats a l'EBEP, *vid.*, entre d'altres, CÁMARA DEL PORTILLO, D. *Régimen disciplinario de los empleados públicos. La nueva regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2008; IVARS RUIZ, J.; MANZANA LAGUARDA, R. S. *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos*. València: Tirant lo Blanch, 2008; ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. *Manual sobre responsabilidad disciplinaria del personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Aranzadi, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010. Amb anterioritat a l'EBEP, cal destacar la important obra de TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *El régimen disciplinario de la función pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1992. (Estudis; 10). També cal esmentar el treball de MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. 3a ed. Valladolid: Lex Nova, 2006.

¹⁴ Sobre el principi *non bis in idem* en general i en particular a l'àmbit de la funció pública, hi ha una àmplia bibliografia. *Vid.*, entre d'altres, QUINTANA LÓPEZ, T. «El principio *non bis in idem* y la responsabilidad administrativa de los funcionarios». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 52 (1986); TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. «Sanción penal-sanción administrativa: el principio *non bis in idem* en la jurisprudencia». *Poder Judicial*, núm. 22 (1991); NOGUERA DE LA MUELA, B. «Aplicación del principio *non bis in idem* al régimen disciplinario de los funcionarios públicos». *La Ley*, núm. 3 (1991); MARINA JALVO, B. «*Non bis in idem* y prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 108 (2000); de la mateixa autora, *vid.* «*Non bis in idem* e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía». *Revista de Administración Pública*, núm. 155 (2001), i també «La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio *non bis in idem*». *Revista de Administración Pública*, núm. 162 (2003).

¹⁵ Segons SÁNCHEZ MORÓN, M., l'EBEP inclou respecte al *non bis in idem* «tan solo un par de reglas que no suelen ser conflictivas». *Vid.*, d'aquest autor, «Régimen disciplinario», *op. cit.*, p. 546.

l'Administració. Cal dir que l'article 94.1 de l'EBEP entén que la correcció disciplinària ho serà «sense perjudici de la responsabilitat patrimonial o penal que pugui derivar de les infraccions».¹⁶

La referència específica de l'EBEP a aquests principis resulta oportuna per tal com l'art. 127.3 de la Llei 30/1992 de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, exclou de la regulació de la potestat sancionadora (títol IX) l'exercici per les administracions públiques de la potestat disciplinària respecte al personal al seu servei i als que hi estiguin vinculats per una relació contractual.

Encara que la potestat disciplinària sigui exclosa de l'aplicació del títol IX de la LRJPAC, això no obsta que siguin d'aplicació, amb les seves especificitats, les garanties previstes als articles 24 i 25 de la CE, d'acord amb el que preveu la jurisprudència constitucional (per exemple i entre d'altres la STC 56/1998, de 16 de març). Per aquest motiu hi ha una relació d'aquests principis dins de l'EBEP, si bé, a diferència del que s'esdevé amb la LRJPAC, no en defineix el contingut, sinó que es limita a enumerar-los i a establir alguna precisió, com ocorre en el cas del *non bis in idem*.

Pel que fa a la reserva de llei, el Tribunal Constitucional (STC 99/1987, d'11 de juny) admetia una certa flexibilització. Tanmateix, a partir de l'EBEP es remet explícitament a les normes amb rang de llei i no al reglament per a la tipificació en coherència amb els articles 103.3 i 25.1 de la CE. Així, s'ha assenyalat que «*se ha venido a establecer una reserva de ley que no existía en la legislación anterior*».¹⁷ En canvi, en relació amb el personal laboral al servei de les administracions públiques, aquesta remissió es realitza respecte als convenis col·lectius. Es manté, en gran mesura, el caràcter estatutari dels funcionaris i el convencional del personal laboral.

El règim convencional dels convenis col·lectius a través del qual es fixaven o concretaven «els incompliments contractuals» establerts a l'Estatut dels treballadors també s'haurà d'emmarcar dins dels deures i els principis que estableix el codi de conducta de l'EBEP, així com la regulació del règim disciplinari.

Sobre la tipificació d'infraccions, l'EBEP en comporta no solament la regulació per llei en els aspectes essencials, sinó també la necessitat que el destinatari —en aquest cas, l'empleat públic— pugui preveure amb un grau d'anticipació suficient quines conductes poden ser sancionades disciplinàriament. D'aquesta manera es garanteix el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), del qual el mandat de tipificació vindria a ser una concreció. L'EBEP solament tipifica les infraccions disciplinàries molt greus a través de fins a setze supòsits diferents que comprenen tant comportaments oposats a les normes fonamentals com d'altres més relacionats amb les condicions laborals i de serveis, incloent-hi fins i tot alguna novetat rellevant com ara els supòsits d'assetjament. En canvi, pel que fa a les infraccions greus i lleus resulta necessari un desenvolupament ulterior mitjançant les lleis de funció pública o dels convenis col·lectius, ja que uns

¹⁶ Sobre aquest punt, SÁNCHEZ MORÓN, M. ens diu que l'EBEP «*ha sido más cauto*» respecte al principi *non bis in idem*, atès que «*la aplicación de este principio en el caso de que unos mismos hechos sean constitutivos de delito y de falta disciplinaria plantea muchos problemas en la práctica, ya que la doble sanción sólo resulta prohibida según la jurisprudencia cuando se aprecie identidad de sujeto y de hecho sino también de fundamento jurídico*», per bé que bé afegeix immediatament que «*en la mayoría de los casos la sanción disciplinaria tiene un fundamento propio y en cierto modo autónomo, que consiste en la salvaguardia del buen funcionamiento de la Administración y de los servicios*». Vid., d'aquest autor, «Régimen disciplinario», *op. cit.*, p. 545-546.

¹⁷ Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M. «Régimen disciplinario», *op. cit.*, p. 544.

críteris molt genèrics donen un marge d'actuació molt ampli.¹⁸ Com que no estableix un llistat taxat de faltes molt greus i dicta uns críteris molt generals respecte a la resta, l'EBEP permet un ampli marge d'actuació a la legislació autonòmica.

En relació amb la tipificació de sancions, l'EBEP preveu, en funció de si es tracta de funcionaris públics o de personal laboral al servei de l'Administració, les següents: separació del servei; acomiadament disciplinari del personal laboral; suspensió ferma de funcions; suspensió d'ocupació i sou en el cas de personal laboral; trasllat forçós, amb canvi de residència sense; demèrit i advertiment. Malgrat la pretensió unificadora de l'EBEP, veiem, un cop més, com continuen existint diferències, encara que es tracta de mesures que tenen una certa equivalència. A més, s'introdueixen dues sancions noves respecte a la regulació precedent: d'una banda, el trasllat forçós sense canvi de residència; de l'altra, el demèrit, que consistirà en la penalització a l'efecte de carrera, promoció o mobilitat voluntària.¹⁹

Pel que fa a la possibilitat d'establir nous tipus de sancions, l'EBEP fa remissió a qualsevol altre tipus que s'estableixi per llei, exclouent que la fixació de noves sancions diferents de l'EBEP pugui ser objecte de negociació col·lectiva. Per alguns autors, l'EBEP estableix «un catàleg de sanciones más flexible que el actual y más adaptado al modelo de carrera y promoción profesional que se pretende reforzar».²⁰ La definició d'aquestes sancions permet, d'aquesta manera, reforçar i afirmar el compliment dels deures dels empleats públics per tal com es lliga a la carrera, la promoció o la mobilitat voluntària d'aquests treballadors.

Tocant a l'extinció de la responsabilitat disciplinària, solament es regula la prescripció de les faltes i de les sancions a causa de la seva transcendència. Cal ressaltar que la prescripció té una funció doble: d'una banda, dóna seguretat jurídica i evita que extemporàniament es pugui perseguir la comissió de faltes o exigir el compliment de sancions; d'altra banda, resulta una exigència d'interès públic que les potestats administratives s'exerceixin dins dels terminis legalment establerts, d'acord amb el principi constitucional d'eficàcia.²¹

A diferència d'altres casos en què es deixa més amplitud de desplegament al legislador, cal dir que l'EBEP fixa els terminis de prescripció (art. 97) sense deixar marge al legislador autonòmic. Aquesta regulació és qüestionable pel fet que, a judici meu, va més enllà de la legislació bàsica establint una concreció i un detall excessiu que desbordaria el títol competencial. En aquest sentit, resultaria més adequada la regulació de la prescripció que es duu a terme en l'àmbit del dret administratiu sancionador general, en què els terminis són supletoris en defecte del que estableixen les lleis reguladores corresponents.

Quant a l'inici del còmput (*dies a quo*), l'EBEP estableix tres possibles supòsits: *a*) des que la falta s'hagi comès; *b*) des del cessament de la comissió (faltes continuades), i *c*) des de la fermesa de la resolució sancionadora. Cal dir que no es distingeixen les faltes continuades de les permanents o d'estat. Les

¹⁸ Aquests críteris generals en el cas de les faltes greus són el grau en què s'hagi vulnerat la legalitat i la gravetat dels danys causats a l'interès públic, el patrimoni o els béns de l'Administració o dels ciutadans. En el cas de les faltes lleus, s'assenyala que les lleis de funció pública determinaran el règim aplicable, atenent a les circumstàncies anteriors.

¹⁹ La legislació autonòmica ja va introduir algunes sancions diferents respecte a les que preveia la Llei 30/1984. Per exemple, la Llei 6/1989, de 6 de juliol, de la funció pública basca, preveia la sanció de destitució del càrrec que està dirigida explícitament als funcionaris amb habilitació de caràcter estatal, així com la deducció proporcional de retribucions.

²⁰ Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M. «Régimen disciplinario», *op. cit.*, p. 551.

²¹ Vid. AGUADO I CUDOLÀ, V. *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 1999.

primeres serien una pluralitat d'accions o omissions que infringeixen el mateix precepte administratiu,²² o semblants, en execució d'un pla preconcebut o aprofitant idèntica ocasió. Les segones, en canvi, serien una mateixa acció o omissió que no és instantània o de comissió immediata, sinó que es perllonga en el temps. Per tant, en les infraccions continuades el còmput s'efectua en l'última acció o omissió, mentre que en el cas de les infraccions permanents o d'estat es realitza quan cessa l'activitat.

Val a dir que no es regula, en canvi, el règim d'interrupció de la prescripció; en aquest cas, es deixa un ampli espai al legislador autonòmic. A parer meu, sembla que seria necessari el coneixement de la persona interessada i no simplement el fet d'haver iniciat les actuacions o les investigacions oportunes per determinar les possibles responsabilitats. És a partir de la notificació que l'acte desplega tots els seus efectes jurídics. Normalment, la jurisprudència ha exclòs les actuacions reservades de la interrupció de la prescripció, atès que no formen part del procediment pròpiament. Així doncs, semblaria oportú que la legislació bàsica estatal o bé la de desplegament precisessin clarament aquest aspecte.

Una altra qüestió que també es podria preveure seria la possible exigència d'utilitzar mitjans electrònics en la notificació, tal com es preveu amb caràcter general per a determinats col·lectius de ciutadans (art. 27.6 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics).

3. La funcionalitat del procediment disciplinari

El procediment disciplinari s'estructura entorn dels principis d'eficàcia, celeritat i economia processal (art. 98 de l'EBEP). Es tracta de principis que es recullen a l'article 103.1 de la CE o que en tenen connexió. En qualsevol cas, s'afegeix que l'estructuració d'aquest procediment es durà a terme amb ple respecte als drets i les garanties de defensa del presumpte responsable.

Segons una constant línia interpretativa judicial, la finalitat del procediment disciplinari és determinar l'escrupolós compliment dels deures del funcionari mantenint l'equilibri entre la protecció dels interessos públics i garantint els drets individuals. Respecte a aquesta qüestió, trobem diverses sentències judicials que s'expressen en el sentit següent:²³

«Con carácter general debemos declarar que el fin del expediente sancionador es el enjuiciamiento y valoración de la actuación del imputado, en cuantos aspectos vengan referidos al cumplimiento de los deberes de su cargo o puesto desempeñado y así lo declara el Tribunal Supremo entre otras en su Sentencia de 30-4-91, en el sentido de que el fin del expediente sancionador no puede ser otro que el de esclarecer la conducta del expedientado en todos los aspectos a que se refiere el escrupuloso cumplimiento de los deberes del cargo o puesto que desempeña. El procedimiento disciplinario debe caracterizarse por el equilibrio entre la garantía de protección de los intereses públicos, que son los de todos los ciudadanos convivientes en la Sociedad, dañados por el hecho infractor, y la garantía de asegurar los derechos del administrado. Equilibrio de intereses previsto en los artículos 103.1 y 24.1 de la Constitución , que parte en todo caso de

²² Podem trobar una definició d'aquestes accions o omissions a l'article 4.6, segon apartat, del Reglament de procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, aprovat pel Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost.

²³ Vid. les sentències del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana de 3 de febrer de 2009 (ROJ: STSJ CV 207/2009), de 14 de juliol de 2009 (ROJ: STSJ CV 4951/2009), de 18 de gener de 2012 (ROJ: STSJ CV 15/2012), de 7 de febrer de 2012 (ROJ: STSJ CV 152/2012) i de 9 de març de 2012 (ROJ: STSJ CV 1029/2012).

la exigencia de un procedimiento donde el implicado disfrute de todas las garantías de defensa y donde el interesado pueda gozar de la oportunidad de alegar y proponer los medios de prueba a su alcance para desvirtuar los hechos que se le imputan.»

Cal dir que una bona part d'autors s'han mostrat crítics amb l'excés de garantisme amb què havia estat regulat el procediment disciplinari amb anterioritat a l'EBEP fent notar que en realitat existia un desequilibri entre aquests interessos, els quals, en lloc d'agilitar la instrucció i la resolució del procediment disciplinari, les dificultava.²⁴

La regulació de l'EBEP deixa un ampli marge d'actuació per a l'estructuració del procediment disciplinari a la legislació de funció pública i, si s'escau, als convenis col·lectius. Es limita a recollir el principi de separació entre fase instructora i fase sancionadora encomanant-la a dos òrgans distints, així com a regular el tema de les mesures provisionals. Segons s'ha assenyalat, en aprovar l'EBEP el legislador va acollir solament en part els suggeriments de la Comissió, de tal manera que aquesta qüestió ha quedat en mans de la legislació de desplegament.²⁵

Pel que fa al principi de separació entre ambdues fases, es tracta d'una mesura prevista en el dret administratiu sancionador general. Per bé que aquesta garantia permet a l'òrgan sancionador prendre més distància respecte a la instrucció del procediment disciplinari, no té el mateix abast que en l'àmbit penal, ja que hi pot haver dependència jeràrquica de l'instructor respecte a l'òrgan sancionador, ni té rellevància constitucional dins de la garantia processal del jutge imparcial predeterminat per la Llei (STC 22/1990, de 15 de febrer).

En relació amb les mesures provisionals, s'estableix —amb bon criteri— una habilitació legal, la qual té caràcter general com succeeix també en l'àmbit sancionador general. A més, s'estableixen una sèrie de regles, com ara les següents: hi ha un límit temporal de sis mesos, es pot acordar durant la tramitació del procediment judicial, i es fixen les retribucions a què té dret el funcionari imputat i els efectes que té sobre les retribucions el fet que la mesura esdevingui definitiva o no.

4. Les competències autonòmiques i locals en matèria de responsabilitat disciplinària

La unificació del règim jurídic dels empleats públics que fa l'EBEP planteja una diversitat de títols competencials d'abast divers.²⁶ D'una banda, es reserva a l'Estat la competència sobre les bases «del règim

²⁴ Segons CÁMARA DEL PORTILLO, D., «Ciertamente, en ningún proceso judicial se conceden tantos trámites de audiencia a las partes, cualquiera que sea su cuantía. En la práctica, tan desorbitada acumulación de garantías procesales, más que garantizar la legalidad y acierto de la resolución, favorece la impunidad de los infractores [...]» *Vid.*, d'aquest autor, *Régimen disciplinario...*, *op. cit.*, p. 47.

²⁵ Així, segons assenyalava SÁNCHEZ MORÓN, M., la Comissió d'Experts suggeria flexibilitzar alguna de les regles existents com el principi de separació entre fase instructora i sancionadora, l'aplicació d'un mateix tipus de procediment per a tota classe de faltes o la inexistència de drets d'intervenció del denunciador. *Vid.*, d'aquest autor, «Régimen disciplinario», *op. cit.*, p. 553.

²⁶ En general, sobre el repartiment competencial en el marc de l'Estatut bàsic dels empleats públics, *vid.* ORTEGA ÁLVAREZ, L. «La extensión de las normas básicas en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público»; CASTILLO BLANCO F. A. «El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿Hasta dónde llegan las bases? (El sistema de empleo público en un gobierno multinivel)». Específicament sobre el repartiment competencial en matèria de règim disciplinari, *vid.* AGUADO I CUDOLÀ, V. «El régimen disciplinario en el Estatuto Básico del Empleado Público: los espacios abiertos a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales». Aquests treballs es poden consultar en el llibre col·lectiu *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto básico del empleado público*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009.

estatutari dels funcionaris» (art. 149.1.18 CE),²⁷ i, de l'altra, la «legislació laboral» (art. 149.1.7 CE). L'EBEP invoca ambdós títols competencials, a la disposició final primera, per justificar la regulació efectuada. Convé advertir que aquesta dualitat de títols planteja una certa complexitat, ja que en el primer cas som davant una competència concurrent, sota l'esquema de bases i desenvolupament, mentre que en el segon cas ens trobem davant una competència compartida, de legislació i execució. En conseqüència, les comunitats autònomes tindrien una limitació clara quant a la regulació del règim disciplinari del personal laboral, per tal com se'n limitarien les competències a les de caràcter executiu.

Les competències executives han estat considerades de mera aplicació de l'ordenament jurídic, sense que s'hi compreguin les funcions normatives *ad extra* que s'inclouen habitualment en el marc de les competències de legislació.²⁸ Amb tot, el TC ha reconegut que, quan assumeixen competències de caràcter executiu, les comunitats autònomes poden dictar reglaments de caràcter organitzatiu sempre que siguin necessaris per a la simple estructuració del servei, perquè tenen mers efectes *ad intra*.

Això ha dut a alguns autors a considerar que les comunitats autònomes podrien regular el règim disciplinari del personal laboral, ja que «*sólo tienen dimensión ad intra y no efectos ad extra, pues se trata de unas relaciones de empleo público que pueden perfectamente conectarse con el ejercicio de las potestades de autoorganización o la vertiente más doméstica de ésta, así como —en sentido más lato— con el régimen jurídico de las administraciones públicas*».²⁹

En cas que consideréssim que es tracta d'una funció normativa *ad intra*, s'ha d'advertir que les competències executives inclourien la potestat reglamentària, però no la potestat legislativa, que quedaria reservada a l'Estat en l'àmbit de la legislació laboral.

Ara bé, ¿es pot considerar que totes les actuacions dels empleats públics tenen únicament efectes *ad intra*? D'acord amb el meu criteri, s'haurien de distingir dues situacions diferents: aquelles en què l'empleat públic incompleix els seus deures de tal manera que incideix negativament en el bon funcionament del servei públic, i aquelles altres en què l'incompliment dels deures queda en un plànol merament intern i no repercuteix en aquest bon funcionament.

En aquest sentit, donant suport a aquesta argumentació, es pot portar a col·lació que la doctrina ha distingit, respecte a les relacions de subjecció especial, dos àmbits clarament diferenciats: les relacions de base i les relacions de funcionament.³⁰ En conseqüència, quan l'incompliment dels deures del funcionari afecti el funcionament del servei públic comportarà un plus de la intensitat dels poders de l'Administració. Això es tradueix, per tant, en el fet que en les relacions de base són intangibles tant els drets fonamentals com el principi de legalitat, mentre que en les relacions de funcionament s'aplicaran amb certes "matisacions".

²⁷ Vid. TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *La conflictividad competencial. Las bases del régimen estatutari de los funcionarios públicos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1993.

²⁸ Una crítica de l'exclusió de la potestat reglamentària de l'àmbit de les competències d'execució ha estat formulada per BERNADÍ GIL, X. *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic. Cap a una reconstrucció dogmàtica de les competències d'execució*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2007.

²⁹ Vid. TOÑA GÜENAGA, F.; CALONGE CRESPO, I.; GONZÁLEZ DE HEREDIA MARURI, C.; GORRITI BONTIGUI, M.; PÉREZ BARRIO, A.; JIMÉNEZ ASENSIO, R. *Informe Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*. Oñati: IVAP, 2007, p. 233-234.

³⁰ Vid. GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*. Madrid: Tecnos, 1992.

El personal laboral, pel fet de mancar de caràcter estatutari, no es pot incloure dintre del més específic de bases «del règim estatutari dels funcionaris». Qüestió distinta és si considerem el títol competencial «bases del règim jurídic de les administracions públiques», que es configura com una competència concurrent entre l'Estat i les comunitats autònomes sota l'esquema de bases i desenvolupament. ¿Es podria incloure dintre d'aquest esquema la regulació del règim disciplinari del personal laboral al servei de les administracions públiques?

En aquesta línia, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 assumeix, a l'article 136, competències en matèria de «la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes». Segons aquest article:

«Correspon a la Generalitat, en matèria de funció pública, respectant el principi d'autonomia local:

- a) La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, salvant el que disposa la lletra *b*.
- b) La competència compartida per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.
- c) La competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.»

Quan l'article 136.b) parla de «competència compartida per al desenvolupament», entre d'altres, dels deures del personal al servei de les administracions públiques, sembla que no està pensant únicament en el personal funcionari, sinó que hi inclouria el personal laboral. És a dir, s'està referint tant a legislació de desenvolupament com d'execució. Cal dir que es podria considerar que inclou també la responsabilitat disciplinària encara que no l'esmenti específicament, ja que aquesta és una de les conseqüències de l'incompliment dels deures d'aquest personal.

Aquesta interpretació no seria contrària al repartiment constitucional de competències si es considera que no ens trobem en una mera relació laboral, sinó que som davant una relació de servei a les administracions públiques, la regulació de la qual té com a objectiu garantir el dret a la bona administració i el bon funcionament de l'organització administrativa i dels serveis que es presten. Per tant, el títol competencial que hauria de ser d'aplicació en aquest cas, a parer meu, és el de les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

Pel que fa a les competències dels governs locals,³¹ cal dir que en relació amb els deures dels empleats públics sembla que podrien concretar i desenvolupar els previstos al codi de conducta que estableix l'EBEP atès el seu caràcter gènic. Més dificultats, en canvi, es plantegen respecte al règim disciplinari, ja que l'EBEP exigeix per a la tipificació d'infraccions i sancions una llei quan es tracti de funcionaris

³¹ Específicament sobre les competències en l'àmbit local, *vid.* JIMÉNEZ ASENSIO, R. «Marco competencial de la Generalidad en materia de empleo público y estructura y ordenación del empleo público desde la perspectiva local». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 80 (2008), p. 145-162.

públics i un conveni col·lectiu quan es tracti de personal laboral. Per tant, quedaria en mans de les respectives lleis de funció pública dictades en desplegament de l'EBEP la configuració d'un marge més ampli o més estret de col·laboració de l'ordenança local amb la llei. En qualsevol cas, la reserva de llei no desapareixeria, sinó que podria ser objecte de flexibilització mitjançant la configuració de criteris mínims d'antijuridicitat.

El cas específic del règim disciplinari dels funcionaris amb habilitació de caràcter estatal es preveu a la disposició addicional segona de l'EBEP, en què s'assenyala, a l'apartat sisè, que «es regula pel que disposa cada comunitat autònoma, i correspon al Ministeri d'Administracions Públiques resoldre els expedients disciplinaris en els quals el funcionari estigui destinat en una comunitat diferent d'aquella en la qual se li va incoar l'expedient».

En relació amb el règim de competències, s'ha d'advertir que un tipus determinat de personal presenta especificitats, com ara els policies autonòmics i locals, en el qual entren en joc les matèries «seguretat pública» (art. 149.1.29 CE) i «coordinació sobre policies locals» (art. 148.1.22 CE).³²

5. Conclusions: cap a un nou sistema de responsabilitat disciplinària?

La responsabilitat disciplinària dels empleats públics no s'hauria de poder entendre sense el catàleg de deures ni el codi de conducta. Aquest conjunt de principis i normes forma un sistema que pretén garantir el dret dels ciutadans a la bona administració i al correcte exercici de les funcions públiques, i respectar alhora les garanties dels empleats públics. La codificació d'aquests deures pot ser un instrument que orienti l'aplicació de les sancions disciplinàries en aquells casos en què siguin procedents.

Això comporta una certa superació de la concepció tradicional del règim disciplinari com una mera manifestació del principi de jerarquia i de la discutida teoria de la relació de subjecció especial. Per tant, l'ordenament jurídic permet configurar un nou sistema basat en l'existència de codis de conducta i d'uns deures, articulats entorn de l'ètica i la responsabilitat dels empleats públics.

El dret administratiu sancionador continua esdevenint un punt de referència inexcusable en l'aplicació del règim disciplinari garantint la posició de l'empleat públic, però, paral·lelament, el sistema de responsabilitat també requereix instruments àgils i efectius per assegurar el bon funcionament de l'organització i dels serveis que presta, així com la confiança dels ciutadans envers les seves institucions.

La regulació de l'EBEP tendeix cap a la unificació del règim disciplinari dels empleats públics. Aquesta unificació es produeix respecte a les infraccions molt greus, respecte als principis d'aplicació a la potestat disciplinària i també respecte a uns principis d'aplicació als procediments disciplinaris. A pesar d'aquesta unificació, els convenis col·lectius continuen tenint un paper rellevant en la determinació del règim d'infraccions i sancions disciplinàries. D'altra banda, el manteniment de la dualitat d'ordres jurisdiccionals competents podria condicionar l'avanç cap a aquesta unificació si se seguissin criteris massa dispars en l'aplicació de l'EBEP dependent del col·lectiu al qual s'aplica.

³² Sobre l'abast d'aquests títols competencials en l'àmbit de la seguretat, *vid.* el número monogràfic de la *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17, «Seguretat pública i privada: el nou model de protecció de la ciutadania», coordinat per AGUADO I CUDOLÀ, V.

La unificació del règim disciplinari dels empleats públics no hauria de ser un obstacle a la regulació per al legislador autonòmic quant a determinats aspectes referits al personal laboral al servei de les administracions públiques. Cal reivindicar que la regulació dels deures i del règim disciplinari dels empleats públics pot anar més enllà d'una mera relació laboral —en què l'Administració se situa en la mera posició d'un ocupador més— que pot afectar el servei als interessos generals i als ciutadans. Per aquesta raó, al meu entendre, resultaria més adequat acudir a les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE).

La regulació de l'EBEP avança cap a la “desestatalització” del règim disciplinari dels funcionaris amb habilitació de caràcter estatal per tal com efectua una àmplia remissió a la legislació autonòmica. L'EBEP no preveu específicament la possibilitat que les entitats locals puguin establir el seu règim disciplinari propi. Per tant, haurà de ser el legislador autonòmic qui, si ho considera convenient, deixi un marge de configuració més gran a les entitats locals. En conseqüència, dependrà en gran mesura de les lleis de funció pública en desplegament de l'EBEP la possibilitat de configurar per als governs locals un espai més o menys ampli respecte al règim disciplinari del seu personal.