

RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y LOCALES EN MATERIA DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO*

Vicenç Aguado i Cudolà**

Resumen

Ante la configuración tradicional del régimen disciplinario como una manifestación del principio de jerarquía y de una relación de sujeción especial, se está abriendo paso un nuevo sistema basado en la existencia de códigos de conducta y de unos deberes, articulado en torno a la ética y la responsabilidad de los empleados públicos. Este sistema pretende garantizar el derecho de los ciudadanos a la buena administración y al correcto ejercicio de las funciones públicas, respetando al mismo tiempo las garantías de los empleados públicos. La codificación de los deberes puede ser un instrumento que oriente la aplicación de las sanciones disciplinarias en aquellos casos en que resulte procedente. El derecho administrativo sancionador se convierte en un punto de referencia en la aplicación del régimen disciplinario, garantizando la posición del empleado público, pero el sistema también requiere de instrumentos ágiles y efectivos para asegurar el buen funcionamiento de la organización y los servicios que presta, así como transmitir confianza a los ciudadanos hacia sus instituciones y sus servidores públicos. Por este motivo sería necesaria una reformulación del régimen disciplinario de los empleados públicos para conseguir un adecuado equilibrio entre estos objetivos. En la configuración de este sistema, se defiende que las comunidades autónomas y los gobiernos locales deben tener un papel relevante desarrollando y aplicando el sistema diseñado por la legislación básica 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.

***Nota:** esta versión es una traducción del artículo original en catalán.

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación I+D+i «Derechos de la ciudadanía, libertad de establecimiento y circulación de servicios en la Unión Europea» financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (DER2009-08579).

**Vicenç Aguado i Cudolà, profesor titular de derecho administrativo, acreditado catedrático, Universidad de Barcelona.

Artículo recibido el 4.07.2012. Evaluación ciega: 17.07.2012. Fecha de aceptación de la versión final: 21.09.2012.

Citación recomendada: AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. «Responsabilidad de los empleados públicos. Competencias autonómicas y locales en materia de régimen disciplinario». *Revista catalana de dret públic*. Núm. 45, 2012, pp.154-168.

Sumario

1. Los códigos de conducta, los deberes y la responsabilidad de los empleados públicos
2. Los principios de la potestad disciplinaria
3. La funcionalidad del procedimiento disciplinario
4. Las competencias autonómicas y locales en materia de responsabilidad disciplinaria
5. Conclusiones: ¿hacia un nuevo sistema de responsabilidad disciplinaria?

1. Los códigos de conducta, los deberes y la responsabilidad de los empleados públicos

El Estatuto básico del empleado público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril (EBEP), se concibió con la pretensión de establecer una regulación «común al conjunto de los funcionarios de todas las administraciones públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio». Una tendencia a unificar el régimen del personal funcionario y laboral, a pesar de las dificultades que ello comporta debido a la existencia, como veremos, de diversos títulos competenciales, de varios instrumentos para fijar este régimen jurídico (legislación y convenios colectivos) y de distintos órdenes jurisdiccionales (contencioso-administrativo y social).

Entre esta regulación común adquiere una especial relevancia el establecimiento de un conjunto ordenado y sistematizado de los deberes de los empleados públicos y de un código de conducta, así como un régimen disciplinario. Sobre estos temas específicos, los cuales son objeto de análisis en este trabajo, el preámbulo de la Ley señaló lo siguiente:

«Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no solo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Este, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica “cultura” de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer.»

En el caso de la legislación estatal se ha señalado que la regulación de los deberes del personal funcionario se encontraba hasta el EBEP «dispersa e inconexa».¹ Así, la Ley de funcionarios civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, recogía una serie de deberes básicos² que había que complementar con un resto de deberes que podían deducirse de la tipificación de las infracciones así como del resto del ordenamiento jurídico.³ Tal y como se puso de manifiesto, eso era indicativo de que se otorgaba más importancia a la «tutela de la posición jurídica individual del funcionario público que a la garantía de las obligaciones de servicio».⁴

En el caso específico de la legislación catalana, cabe señalar que ya se preveía un listado o catálogo de deberes de los funcionarios públicos dentro del mismo capítulo donde se regula el régimen disciplinario

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

² Estos deberes «consistían principalmente en responsabilizarse de la buena gestión de los servicios a su cargo (art. 81, aún vigente en la actualidad), respetar y obedecer a sus superiores jerárquicos y acatar sus órdenes con exacta disciplina». Igualmente, tenían que tratar con «esmerada corrección y decoro» al público y a los funcionarios subordinados». 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», en CAMINO PONS, J. P.; TARRÉS VIVES, M. (coords.): *Comentaris al règim estatutari dels empleats públics*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, col. Materials, 25, Barcelona, 2009.

³ Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, p. 656; SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la Función Pública*, Ed. Tecnos, Madrid, 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*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, pp. 16-17.

⁴ Así lo puso de manifiesto la Comisión para el estudio y la preparación del EBEP, tal como nos recuerda CASTILLO BLANCO, F. A.: «Los deberes de los funcionarios públicos», *op. cit.*, p. 363.

(art. 108 del Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública).

El establecimiento de un código de conducta, como pretende la legislación básica estatal, iría más allá de un mero listado de deberes, como recogía hasta ahora la legislación, puesto que entre sus finalidades figura la de implantar una nueva cultura administrativa en cuanto a valores éticos y a comportamientos. Dentro de los parámetros de esta nueva cultura administrativa, por lo tanto, habrá que interpretar las conductas que son o no merecedoras de sanción disciplinaria. Así pues, desde esta perspectiva, hay que valorarlo positivamente.⁵

La sistematización de estos deberes otorga relevancia al factor de responsabilidad del empleado público a través de su mejor conocimiento, su valoración y, en su caso, su priorización. En este sentido hay que mencionar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia nº. 66/2000 (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 1ª) de 26 enero (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.»

También puede ser un instrumento dirigido a que los ciudadanos puedan incrementar su confianza hacia las administraciones en que estos empleados públicos prestan sus servicios. Combatir lacras como la corrupción requiere un conjunto de instrumentos, entre los que la responsabilidad disciplinaria podría llegar a adquirir un relevante papel. La organización internacional *Transparency International*, que publica desde 1995 el Índice de percepción de la corrupción, define la misma como «el abuso del poder encomendado para beneficio personal».⁶ Para luchar contra este tipo de abuso resulta imprescindible el establecimiento de parámetros jurídicos que contribuyan a fijar referencias sobre cuál es el comportamiento esperable de los empleados públicos, por medio de códigos de conducta y mecanismos de garantía de su desempeño a través de la exigencia, en su caso, de responsabilidad penal, disciplinaria o patrimonial, según resulte procedente.

Estos deberes se fundamentan en unos principios éticos y de conducta de los empleados públicos. Mientras que los principios éticos vienen a guiar y orientar lo que se considera conveniente dentro de la cultura global del servicio público, los principios de conducta se referirían a una actuación concreta de los empleados públicos.⁷ Deberes y principios configuran un conjunto que permite realizar una tarea preventiva, orientadora y pedagógica. De esta forma, permiten abordar la cuestión más allá de una mera reacción a través del régimen disciplinario ante una situación patológica o no deseable en el ejercicio de las funciones públicas que corresponda.

⁵ Como señala B. MARINA JALVO, la proliferación de este tipo de códigos de conducta, si bien «no han venido a descubrir el océano, pretenden crear un clima que favorezca o propicie un comportamiento éticamente más digno». Vid. de esta autora *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, 3ª ed., Ed. Lex Nova, Valladolid, 2006, p. 59.

⁶ Vid. la dirección electrónica de esta organización: <<http://www.transparency.org/whatwedo>>. Según esta página: «*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*».

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.

Como se ha señalado, los objetivos fundamentales del Código de conducta que establece el EBEP son fundamentalmente los siguientes: a) hacer efectivo el derecho a la buena administración; b) ayudar a los tribunales a interpretar las normas contenidas en el régimen disciplinario; c) establecer una nueva cultura administrativa haciendo pedagogía y orientando a los ciudadanos sobre valores éticos y comportamientos.⁸ De aquí se deriva, a mi juicio, una cuestión muy relevante como es que en la actualidad no podría entenderse el régimen disciplinario sin el código de conducta, ya que constituye un criterio de orientación en su interpretación y aplicación (art. 52, segundo apartado, del EBEP). Otra cuestión esencial es que no todo incumplimiento de los deberes tiene que generar necesariamente y en cualquier caso una infracción disciplinaria.⁹ Y también es preciso tener en cuenta que se ha producido una inversión del planteamiento tradicional, por cuanto los deberes se construyen como elemento de partida del que la responsabilidad disciplinaria es uno de los instrumentos para su garantía.

Con respecto al régimen disciplinario, el preámbulo de la Ley destaca que se trata de una regulación principal, dejando un amplio margen a la legislación estatal y autonómica que se dicte en el ejercicio de sus correspondientes competencias. En este sentido se señala que:

«En cuanto al régimen disciplinario, el Estatuto, de conformidad con su carácter básico, se limita a ordenar los principios a que debe someterse el ejercicio de esta potestad pública respecto de los empleados públicos, tipifica las infracciones muy graves y amplía el abanico de posibles sanciones. Por lo demás se remite ampliamente a la legislación que, en su desarrollo, dicten el Estado y las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.»

La finalidad del régimen disciplinario ha sido puesta de relieve por la jurisprudencia, especialmente desde la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa) de 30 de abril de 1991 (ROJ: STS 14243/1991),¹⁰ que se pronuncia en los siguientes términos:

«[...] 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 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 régimen disciplinario de los funcionarios públicos comprende la regulación de la responsabilidad derivada del incumplimiento de los deberes propios del funcionario que están tipificados como infracción por la legislación vigente a la que corresponde la imposición de la correspondiente sanción a través de un procedimiento incoado a tal efecto. Ello no significa que aquellos deberes que no hayan sido tipificados como infracción disciplinaria no produzcan ninguna consecuencia jurídica. En este sentido hay que

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.*, pp. 212-214.

⁹ El EBEP no tipifica como infracción disciplinaria el incumplimiento de todos los deberes incluidos en el Código de conducta, sino que únicamente considera como infracciones las de carácter muy grave, es decir, aquellas que a su juicio son merecedoras de la máxima reprobación. Para las graves y leves se remite a las leyes de función pública tratándose de personal funcionario y a los convenios colectivos si se trata de personal laboral.

¹⁰ Esta sentencia ha sido un punto de referencia para posteriores sentencias, como se pone de relieve en la STSJ de Madrid de 11 de mayo de 2012 (ROJ: STSJ MAD 2918/2012).

destacar que el EBEP introduce un nuevo instrumento, «la evaluación del desempeño de los empleados públicos». Según el Preámbulo de la Ley: «La evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento». Por lo tanto, habrá que ver en cada caso qué consecuencias jurídicas puede conllevar o no el incumplimiento de tales deberes.

El derecho disciplinario, dentro de la nueva cultura administrativa que se instaura con los códigos de conducta, constituye uno de los instrumentos que permiten hacer efectivos estos valores y principios éticos que deben presidir la conducta de los empleados públicos. Se trataría, en suma, de un instrumento dirigido a hacer efectivo el derecho a la buena administración que tienen los ciudadanos. Esta nueva concepción supondría, a mi parecer, un cambio de concepción en el papel que desempeñan los ciudadanos para exigir este derecho y, por lo tanto, sus correspondientes responsabilidades.¹¹

El EBEP establece una regulación inspirada en la necesidad de agilizar la potestad disciplinaria con el fin de asegurar una buena administración, teniendo el derecho del trabajo como una referencia por su mayor agilidad y efectividad.¹² Así, se realiza una aproximación al régimen disciplinario de ambos tipos de empleados públicos, funcionarios y personal laboral, cuando la potestad que la Administración puede ejercer sobre estos persigue un objetivo común. Pero también debe advertirse que el EBEP no prescinde de los principios y reglas del derecho administrativo sancionador al regular el régimen disciplinario de los empleados públicos sino que, al contrario, los integra adaptándolos a la función que tienen que ocupar en este ámbito.

La construcción del derecho disciplinario pasa, a mi juicio, por el adecuado encaje de los diversos basamentos constitucionales en los que se fundamenta. No se trata de oponerlos frontalmente en una dinámica de eficacia *versus* garantías sino de encontrar el adecuado equilibrio que constituye la base en general de nuestro derecho administrativo.

En este sentido el derecho disciplinario no tiene que perder de vista que su objetivo último sería el de conseguir que los empleados públicos cumplan efectivamente con los principios, valores éticos y deberes que les impone el ordenamiento jurídico, a fin de asegurar un correcto funcionamiento de la Administración pública y hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a una buena administración. Se trata en definitiva de garantizar los principios constitucionales previstos en el art. 103 de la CE. Para ello la Administración debe disponer de instrumentos ágiles para corregir la conducta de sus empleados o bien proceder a separarlos de su organización en determinados casos extremos. Ahora bien, la consecución de este objetivo tampoco tiene que hacer perder de vista que el hecho de que la Administración se acoja a un régimen laboral para regular sus relaciones con algunos de sus empleados no la convierte, sin más, en un

¹¹ En este sentido la concepción tradicional ha sido la de considerar al ciudadano como un mero denunciante en el procedimiento disciplinario y no como un interesado. Eso no significa otorgar un derecho al ciudadano a que no se imponga una sanción disciplinaria sino el derecho a una resolución motivada en la que la Administración se pronuncie sobre la responsabilidad disciplinaria de sus empleados públicos.

¹² Así lo destaca M. SÁNCHEZ MORÓN cuando señala que: «[...] el propósito inicial de la reforma era no solo 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 aquel, que no es otra que asegurar el buen funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos». *Vid.* de este autor «Régimen disciplinario» en la obra coordinada por él mismo *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 541-542.

empresario privado, pues debe garantizar aspectos fundamentales como la imparcialidad de sus empleados en el desempeño de sus funciones. Por tal motivo, hay que insistir también en la plena vigencia del principio de legalidad y en las garantías propias del derecho administrativo sancionador. Por lo tanto, es preciso este juego de «contrapesos» para evitar un desequilibrio en la articulación del régimen disciplinario.

2. Los principios de la potestad disciplinaria

El EBEP realiza una enumeración de los principios de la potestad disciplinaria de los empleados públicos. De acuerdo con el art. 94.2 del EBEP,¹³ dichos principios son los siguientes: a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos; b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor; c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación; d) Principio de culpabilidad; e) Principio de presunción de inocencia. Respecto al principio *non bis in idem*,¹⁴ el EBEP solamente prevé su vertiente procedimental o procesal a través de dos reglas fundamentales:¹⁵ a) cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal; b) los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración. Cabe señalar que el art. 94.1 del EBEP entiende que la corrección disciplinaria lo será «sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones».¹⁶

La referencia específica del EBEP a estos principios resulta oportuna por cuanto el art. 127.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, excluye de la regulación de la potestad sancionadora (título IX) el ejercicio por las

¹³ En relación con estos principios mencionados en el EBEP *vid.*, entre otros, CÁMARA DEL PORTILLO, D.: *Régimen disciplinario de los empleados públicos*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008; IVARS RUIZ, J.; MANZANA LAGUARDA, R. S.: *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008; Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado: *Manual sobre Responsabilidad Disciplinaria del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, Ed. Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010. Con anterioridad al EBEP hay que destacar la importante obra de TRAYTER JIMÉNEZ, J. M.: *El règim disciplinari de la funció pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, col. Estudis, 10, Barcelona, 1992. También hay que mencionar a MARINA JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, 3ª ed., Ed. Lex Nova, Valladolid, 2006.

¹⁴ Sobre el principio *non bis in idem* en general y en particular en el ámbito de la función pública existe una amplia bibliografía. Entre otros, *vid.*: QUINTANA LÓPEZ, T.: «El principio *non bis in idem* y la responsabilidad administrativa de los funcionarios», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 52, 1986; TRAYTER JIMÉNEZ, J. M.: «Sanción penal-sanción administrativa: el principio *non bis in idem* en la jurisprudencia», en *Poder Judicial*, 22, 1991; NOGUERA DE LA MUELA, B.: «Aplicación del principio *non bis in idem* al régimen disciplinario de los funcionarios públicos», en *La Ley*, 3, 1991; MARINA JALVO, B.: «*Non bis in idem* y prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 108, 2000; de la misma autora, «*Non bis in idem* e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía», en *Revista de Administración Pública*, 155, 2001; así como «La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio *non bis in idem*», en *Revista de Administración Pública*, 162, 2003.

¹⁵ Según SÁNCHEZ MORÓN, el EBEP incluye con respecto al *non bis in idem* «tan solo un par de reglas que no suelen ser conflictivas». *Vid.* de este autor «Régimen disciplinario», *op. cit.*, p. 546.

¹⁶ Al respecto, SÁNCHEZ MORÓN nos dice que el EBEP «ha sido más cauto» respecto al principio *non bis in idem*, dado 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 solo resulta prohibida según la jurisprudencia cuando se aprecie identidad de sujeto y de hecho sino también de fundamento jurídico». Si bien añade inmediatamente 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.* de este autor «Régimen disciplinario», *op. cit.*, pp. 545-546.

administraciones públicas de la potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados por una relación contractual.

Aunque la potestad disciplinaria esté excluida de la aplicación del título IX de la LRJPAC, ello no es óbice para que sean de aplicación, con sus especificidades, las garantías previstas en los artículos 24 y 25 de la CE, de acuerdo con lo que prevé la jurisprudencia constitucional por ejemplo y entre otras la STC 56/1998, de 16 de marzo). De ahí que se haga una relación de estos en el EBEP si bien, a diferencia de la LRJPAC, no se define el contenido de dichos principios sino que se limita a enumerarlos y a establecer alguna precisión, como en el caso del *non bis in idem*.

Con respecto a la reserva de ley, el Tribunal Constitucional (STC 99/1987, de 11 de junio) venía admitiendo cierta flexibilización. Cabe señalar, sin embargo, que a partir del EBEP realiza una remisión explícita a las normas con rango de ley y no al reglamento para la tipificación en coherencia con los art. 103.3 y 25.1 de la CE. Así, se ha señalado que «se ha venido a establecer una reserva de ley que no existía en la legislación anterior».¹⁷ En cambio, con relación al personal laboral al servicio de las administraciones públicas esta remisión se efectúa respecto a los convenios colectivos. Se mantiene, en gran medida, el carácter estatutario de los funcionarios y el convencional del personal laboral.

El régimen convencional de los convenios colectivos, a través del cual se venía a fijar o concretar «los incumplimientos contractuales» establecidos en el Estatuto de los trabajadores, también deberá enmarcarse dentro de los deberes y principios establecidos en el Código de conducta del EBEP, así como la regulación del régimen disciplinario.

Sobre la tipificación de infracciones no solo supone, a partir del EBEP, su regulación por ley en sus aspectos esenciales, sino la necesidad de que el destinatario, en este caso el empleado público, pueda prever con el suficiente grado de anticipación qué conductas pueden ser sancionadas de forma disciplinaria. Así, se procede a garantizar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE) del que el mandato de tipificación vendría a ser una de sus concreciones. El EBEP solamente tipifica las infracciones disciplinarias muy graves a través de hasta dieciséis supuestos distintos que incluyen tanto comportamientos opuestos a las normas fundamentales como otros más relacionados con las condiciones laborales y de servicios, incluyendo alguna novedad relevante incluso como son los supuestos de acoso. En cambio, con respecto a las infracciones graves y leves resulta necesario un desarrollo ulterior, por medio de leyes de función pública o de convenios colectivos, ya que se produce a través de criterios muy genéricos que posibilitan un amplio margen de actuación.¹⁸ Al no establecer un listado tasado de faltas muy graves y dejar unos criterios muy generales con respecto al resto, el EBEP permite, por lo tanto, un amplio margen de actuación a la legislación autonómica.

En relación con la tipificación de sanciones el EBEP prevé, en función de si se trata de funcionarios públicos o de personal laboral al servicio de la Administración, las siguientes: separación del servicio; despido disciplinario del personal laboral; suspensión firme de funciones; suspensión de empleo y sueldo en el caso de personal laboral; traslado forzoso, con o sin cambio de residencia; demérito y apercibimiento.

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

¹⁸ Estos criterios generales, en el caso de las faltas graves, son el grado en que se haya vulnerado la legalidad y la gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos. En el caso de las leves, se señala que las leyes de función pública determinarán el régimen aplicable, atendiendo a las anteriores circunstancias.

A pesar de la pretensión unificadora del EBEP vemos, una vez más, cómo continúan existiendo diferencias, aunque se trata de medidas que tienen cierta equivalencia. Además, se introducen dos sanciones nuevas con respecto a la regulación precedente: el traslado forzoso con o sin cambio de residencia y el demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.¹⁹

En cuanto a la posibilidad de crear nuevos tipos de sanciones, el EBEP hace remisión a cualquier otro que se establezca por ley, excluyendo que la fijación de nuevas sanciones distintas del EBEP pueda ser objeto de negociación colectiva. Para algunos autores, el EBEP establece «un catálogo de sanciones más flexible que el actual y más adaptado al modelo de carrera y promoción profesional que se pretende reforzar».²⁰ La definición de estas sanciones permite, de este modo, reforzar y afirmar el desempeño de los deberes de los empleados públicos al ligarlo a la carrera, promoción o movilidad voluntaria de los empleados públicos.

Por lo que se refiere a la extinción de la responsabilidad disciplinaria, solamente se regula la prescripción de las faltas y de las sanciones, debido a su trascendencia. Hay que resaltar que la prescripción tiene una doble función: por una parte, da seguridad jurídica evitando que pueda perseguirse extemporáneamente la comisión de faltas o exigirse el cumplimiento de sanciones; por otra parte, resulta una exigencia de interés público que las potestades administrativas se ejerzan dentro de los plazos legalmente establecidos, de acuerdo con el principio constitucional de eficacia.²¹

A diferencia de otros casos donde se permite más amplitud al legislador de desarrollo, hay que señalar que el EBEP fija los plazos de prescripción (art. 97) sin dejar margen al legislador autonómico. Esta regulación es cuestionable por cuanto, a mi parecer, va más allá de la legislación básica, estableciendo una concreción y un excesivo detalle que desbordaría el título competencial. Así, resultaría más adecuada la regulación de la prescripción que se realiza en el ámbito del derecho administrativo sancionador general, donde los plazos son supletorios en defecto del establecido en las correspondientes leyes reguladoras.

En cuanto al inicio del cómputo (*dia a quo*), el EBEP establece tres posibles supuestos: *a*) desde que la falta se hubiera cometido; *b*) desde el cese de su comisión (faltas continuadas), y *c*) desde la firmeza de la resolución sancionadora. Es preciso señalar que no se distingue entre faltas continuadas y permanentes o de estado. Las primeras serían una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan los mismos o parecidos preceptos administrativos,²² en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. Las segundas, en cambio, serían una misma acción u omisión que no es instantánea o de comisión inmediata sino que se prolonga en el tiempo. Por lo tanto, el cómputo en las infracciones continuadas se realiza en la última acción u omisión, mientras que en el caso de las permanentes o de estado es cuando cesa la actividad.

Cabe subrayar que no se regula, en cambio, el régimen de interrupción de la prescripción, dejando en este caso un amplio espacio al legislador autonómico. A mi juicio, parece que sería necesario el conocimiento

¹⁹ La legislación autonómica ya introdujo algunas sanciones diferentes respecto a las previstas en la Ley 30/1984. Por ejemplo, la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca, preveía la sanción de «destitución del cargo que está dirigida explícitamente a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, así como la deducción proporcional de retribuciones».

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*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999.

²² Podemos encontrar una definición de las mismas en el art. 4.6, segundo apartado, del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

de la persona interesada y no simplemente el hecho de haber iniciado las actuaciones o investigaciones oportunas para determinar las posibles responsabilidades. Es a partir de la notificación cuando el acto despliega todos sus efectos jurídicos. Normalmente, la jurisprudencia ha venido excluyendo las actuaciones reservadas de la interrupción de la prescripción, al no formar parte propiamente del procedimiento. Por lo tanto, parecería oportuno que o bien la legislación básica estatal o bien la de desarrollo precisasen claramente esta materia.

Otro aspecto que también podría preverse sería la posible exigencia de utilizar medios electrónicos en la notificación, tal y como se contempla con carácter general para determinados colectivos de ciudadanos (art. 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos).

3. La funcionalidad del procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario se estructura en torno a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal (art. 98 del EBEP). Se trata de principios recogidos en el art. 103.1 de la CE o que tienen conexión con los mismos. En cualquier caso, se añade que la estructuración de este procedimiento se efectuará con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.

Según una constante línea interpretativa judicial, la finalidad del procedimiento disciplinario es la de determinar el escrupuloso cumplimiento de los deberes del funcionario, guardando el equilibrio entre la protección de los intereses públicos y la garantía de los derechos individuales. Así, encontramos varias sentencias judiciales que se expresan en el siguiente sentido: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 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.»

Es preciso señalar que una amplia parte de autores se han mostrado críticos con el exceso de garantismo con que había sido regulado el procedimiento disciplinario con anterioridad al EBEP, haciendo notar que en realidad existía un desequilibrio entre estos intereses que dificultaba, en lugar de agilizar, la instrucción y resolución del procedimiento disciplinario.²⁴

²³ Vid. las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 3 de febrero de 2009 (ROJ: STSJ CV 207/2009), de 14 de julio de 2009 (ROJ: STSJ CV 4951/2009), de 18 de enero de 2012 (ROJ CV 15/2012), de 7 de febrero de 2012 (ROJ: STSJ CV 152/2012) y de 9 de marzo de 2012 (ROJ: STSJ CV 1029/2012).

²⁴ Según 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

La regulación del EBEP deja un gran margen de actuación para la estructuración del procedimiento disciplinario a la legislación de función pública y, en su caso, a los convenios colectivos. Se limita a recoger el principio de separación entre fase instructora y fase sancionadora, encomendándola a dos órganos distintos, así como a regular el tema de las medidas provisionales. Según se ha señalado, al aprobar el EBEP el legislador acogió solamente en parte las sugerencias de la Comisión, quedando esta cuestión en manos de la legislación de desarrollo.²⁵

Por lo que se refiere al principio de separación entre ambas fases, se trata de una medida prevista en el derecho administrativo sancionador general. Si bien esta garantía permite al órgano sancionador tomar más distancia con respecto a la instrucción del procedimiento disciplinario, no tiene el mismo alcance que en el ámbito penal, ya que puede haber dependencia jerárquica del instructor con respecto al órgano sancionador, ni tiene relevancia constitucional dentro de la garantía procesal del juez imparcial predeterminado por la ley (STC 22/1990, de 15 de febrero).

En relación con las medidas provisionales se establece con buen criterio una habilitación legal, que posee carácter general como sucede también en el ámbito sancionador general. Además, se prevén una serie de reglas como que haya un límite temporal de seis meses, pudiendo acordarse durante la tramitación del procedimiento judicial, y que se fijen las retribuciones a que tenga derecho el funcionario imputado, así como los efectos que sobre las retribuciones tiene el hecho de que la medida sea o no definitiva.

4. Las competencias autonómicas y locales en materia de responsabilidad disciplinaria

La unificación del régimen jurídico de los empleados públicos que realiza el EBEP plantea una diversidad de títulos competenciales de distinto alcance.²⁶ Por una parte, se reserva al Estado la competencia sobre las bases «del régimen estatutario de los funcionarios» (art. 149.1.18 CE)²⁷ y, por otra, la «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE). El EBEP invoca en su disposición final primera ambos títulos competenciales para justificar la regulación efectuada. Cabe advertir que esta dualidad de títulos plantea cierta complejidad, ya que en el primer caso estamos ante una competencia concurrente, bajo el esquema de bases y desarrollo, mientras que en el segundo caso nos encontramos ante una competencia compartida, de legislación y ejecución. En consecuencia, las CA tendrían una clara limitación en cuanto a la regulación del régimen disciplinario del personal laboral, al limitarse sus competencias a las de carácter ejecutivo.

legalidad y acierto de la resolución, favorece la impunidad de los infractores [...]. *Vid.* de este autor *Régimen disciplinario...*, *op. cit.*, p. 47.

²⁵ Así, según señala SÁNCHEZ MORÓN, la Comisión de Expertos sugería flexibilizar alguna de las reglas existentes como el principio de separación entre fase instructora y sancionadora, la aplicación de un mismo tipo de procedimiento para toda clase de faltas o la inexistencia de derechos de intervención del denunciante. *Vid.* de este autor «Régimen disciplinario», *op. cit.*, p. 553.

²⁶ En general, sobre el reparto competencial en el marco del Estatuto básico de los empleados públicos *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)»; específicamente, sobre el reparto competencial en materia de régimen disciplinario, *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». Estos trabajos pueden consultarse en el libro colectivo *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto básico del empleado público*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009.

²⁷ *Vid.* TRAYTER I JIMÉNEZ, J. M.: *La conflictivitat competencial. Les bases del règim estatutari dels funcionaris públics*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993.

Las competencias ejecutivas han sido consideradas como de mera aplicación del ordenamiento jurídico sin que fueran incluidas las funciones normativas *ad extra* que habitualmente se incluyen en el marco de las competencias de legislación.²⁸ Con todo, el TC ha reconocido que las CA, cuando asumen competencias de carácter ejecutivo, pueden dictar reglamentos de carácter organizativo siempre que sean necesarios para la simple estructuración del servicio ya que tienen meros efectos *ad intra*.

Ello ha llevado a algunos autores a considerar que las CA podrían regular el régimen disciplinario del personal laboral ya que «solo 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 esta, así como —en sentido más lato— con el régimen jurídico de las administraciones públicas».²⁹

En caso de que consideráramos que se trata de una función normativa *ad intra* se tiene que advertir que las competencias ejecutivas incluirían la potestad reglamentaria, pero no la potestad legislativa, que quedaría reservada al Estado en el ámbito de la legislación laboral.

Ahora bien, ¿puede considerarse que todas las actuaciones de los empleados públicos tienen únicamente efectos *ad intra*? A mi juicio habría que distinguir dos situaciones: aquellas en que el empleado público incumple sus deberes de tal forma que incide negativamente en el buen funcionamiento del servicio público y aquellas otras en que el incumplimiento de los deberes queda en un plano meramente interno sin repercutir en este buen funcionamiento.

En este sentido, apoyando esta argumentación, puede traerse a colación que la doctrina ha distinguido respecto a las relaciones de sujeción especial dos ámbitos claramente diferenciados: las de base y las de funcionamiento.³⁰ Cuando el incumplimiento de los deberes del funcionario afecte al funcionamiento del servicio público supondrá, por lo tanto, un plus de la intensidad de los poderes de la Administración. Eso se traduce, por lo tanto, en que en las relaciones de base son intangibles tanto los derechos fundamentales como el principio de legalidad, mientras que en las relaciones de funcionamiento se aplicarán con ciertas «matizaciones».

El personal laboral, al carecer de carácter estatutario, no puede incluirse dentro del más específico de bases «del régimen estatutario de los funcionarios». Cuestión distinta es si consideramos el título competencial «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» que se configura como una competencia concurrente entre el Estado y las CA, bajo el esquema de bases y desarrollo. ¿Podría incluirse dentro del mismo la regulación del régimen disciplinario del personal laboral al servicio de las administraciones públicas?

En esta línea, el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 asume en su art. 136 competencias en materia de «la función pública y el personal al servicio de las administraciones públicas catalanas». Según este artículo:

²⁸ Una crítica de la exclusión de la potestad reglamentaria del ámbito de las competencias de ejecución ha sido formulada por BERNADÍ GIL, X.: *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic. Cap a una reconstrucció dogmàtica de les competències d'execució*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.

²⁹ Vid. TOÑA GÜENAGA, F.; CALONGE ENCRESPO, 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*, IVAP, Oñati, 2007, pp. 233-234.

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

«Corresponde a la Generalitat, en materia de función pública, respetando el principio de autonomía local:

- a) La competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y la organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b.
- b) La competencia compartida para el desarrollo de los principios ordenadores del empleo público, sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.
- c) La competencia exclusiva, en materia de personal laboral, para la adaptación de la relación de puestos trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal.»

Cuando el art. 136.b habla de «competencia compartida para el desarrollo», entre otros, de los deberes del personal al servicio de las administraciones públicas, parece que no está pensando únicamente en el personal funcionario, sino que incluiría al personal laboral. Es decir, se está refiriendo tanto a legislación de desarrollo como de ejecución. Hay que señalar que podría considerarse que incluye asimismo la responsabilidad disciplinaria aunque no es así.

Tal interpretación no sería contraria al reparto constitucional de competencias considerando que no estamos ante una mera relación laboral, sino ante una relación de servicio a las administraciones públicas cuya regulación tiene como objetivo garantizar el derecho a la buena administración y el buen funcionamiento de la organización administrativa y de los servicios que se prestan. Por lo tanto, el título competencial que debería ser de aplicación en este caso, a mi parecer, es el de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

En cuanto a las competencias de los gobiernos locales,³¹ cabe afirmar que en lo relativo a los deberes de los empleados públicos parece que podría concretar y desarrollar los previstos en el Código de conducta establecido por el EBEP en atención a su carácter genérico. Se plantean más dificultades, en cambio, con respecto al régimen disciplinario ya que para la tipificación de infracciones y sanciones el EBEP exige una ley cuando se trate de funcionarios públicos y un convenio colectivo tratándose de personal laboral. Por lo tanto, quedaría en manos de las respectivas leyes de función pública dictadas en desarrollo del EBEP la configuración de un margen más amplio o más estrecho de colaboración de la ordenanza local con la ley. Sin embargo, la reserva de ley no desaparecería sino que, en su caso, podría ser objeto de flexibilización, a través de la configuración de criterios mínimos de antijuridicidad.

El caso específico del régimen disciplinario de los funcionarios con habilitación de carácter estatal se contempla en la disposición adicional segunda del EBEP, en cuyo apartado sexto se señala que «se regulará por lo dispuesto por cada comunidad autónoma, correspondiendo al Ministerio de Administraciones Públicas la resolución de los expedientes disciplinarios en que el funcionario se encuentre destinado a una comunidad distinta de aquella en la que se incoó el expediente».

³¹ Específicamente sobre las competencias en el ámbito 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», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 80, 2008, pp. 145-162.

En relación con el régimen de competencias debe advertirse que determinado tipo de personal presenta especificidades, como los policías autonómicos y locales, donde entran en juego las materias «seguridad pública» (art. 149.1.29 de la CE) y «coordinación sobre policías locales» (art. 148.1.22 de la CE).³²

5. Conclusiones: ¿hacia un nuevo sistema de responsabilidad disciplinaria?

La responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos no habría de poder entenderse sin el catálogo de deberes ni el código de conducta. Este conjunto de principios y normas forma un sistema que pretende garantizar el derecho de los ciudadanos a la buena administración y el correcto ejercicio de las funciones públicas, y a su vez respetar las garantías de los empleados públicos. La codificación de estos deberes puede ser un instrumento que oriente la aplicación de las sanciones disciplinarias en aquellos casos en que resulte procedente.

Ello supone cierta superación de la concepción tradicional del régimen disciplinario como una mera manifestación del principio de jerarquía y de la discutida teoría de la relación de sujeción especial. Por tanto, el ordenamiento jurídico permite configurar un nuevo sistema basado en la existencia de códigos de conducta y de unos deberes, articulado en torno a la ética y la responsabilidad de los empleados públicos.

El derecho administrativo sancionador sigue siendo un punto de referencia inexcusable en la aplicación del régimen disciplinario, garantizando la posición del empleado público, pero también el sistema de responsabilidad requiere de instrumentos ágiles y efectivos para asegurar el buen funcionamiento de la organización y de los servicios que presta, así como de la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones.

La regulación del EBEP tiende hacia la unificación del régimen disciplinario de los empleados públicos. Tal unificación se produce respecto a las infracciones muy graves y a los principios de aplicación en la potestad disciplinaria, así como en relación con unos principios de aplicación en los procedimientos disciplinarios. A pesar de esta unificación, los convenios colectivos continúan desempeñando un relevante papel en la determinación del régimen de infracciones y sanciones disciplinarias. Por otra parte, el mantenimiento de la dualidad de órdenes jurisdiccionales competentes podría condicionar el avance hacia dicha unificación, de seguirse criterios demasiado dispares en la aplicación del EBEP dependiendo de cuál sea el colectivo al que se aplica.

La unificación del régimen disciplinario de los empleados públicos no tendría que ser un obstáculo a la regulación por el legislador autonómico de determinados aspectos referidos al personal laboral al servicio de las administraciones públicas. Hay que reivindicar que la regulación de los deberes y del régimen disciplinario de los empleados públicos puede ir más allá de una simple relación laboral, en que la Administración se sitúa en la mera posición de un empleador más, pudiendo afectar el servicio a los intereses generales y a los ciudadanos. Por esta razón, a mi entender, resultaría más adecuado acudir a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 de la CE).

³² Sobre el alcance de estos títulos competenciales en el ámbito de la seguridad *vid.* el número monográfico de la *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº. 17, «Seguretat pública i privada: el nou model de protecció de la ciutadania», coordinado por V. AGUADO I CUDOLÀ.

La regulación del EBEP avanza hacia la «desestatalización» del régimen disciplinario de los funcionarios con habilitación de carácter estatal al realizar una amplia remisión a la legislación autonómica. El EBEP no contempla específicamente la posibilidad de que las entidades locales puedan establecer su propio régimen disciplinario. Por lo tanto, tendrá que ser el legislador autonómico quien, si lo considera conveniente, otorgue un mayor margen de configuración a las entidades locales. Por lo tanto, dependerá, en gran medida, de las leyes de función pública en desarrollo del EBEP el configurar para los gobiernos locales un espacio más o menos amplio con respecto al régimen disciplinario de su personal.