

DIEGO CÁMARA DEL PORTILLO

Profesor Asociado de Derecho Administrativo  
Director de la Asesoría Jurídica de la UNED

# RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

La nueva regulación de la Ley 7/2007,  
de 12 de abril, del Estatuto Básico  
del Empleado Público

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2008

# ÍNDICE

Pág.

## CAPÍTULO PRIMERO INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO SEGUNDO EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO ANTERIOR AL ESTATUTO BÁSICO: DUALIDAD DE RÉGIMENES PARA FUNCIONARIOS Y TRABAJADORES MITIGADA POR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

I. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS...	15
1. Deberes de los funcionarios .....	16
2. Faltas muy graves. Duplicidad de tipos administrativos y penales .....	19
3. Faltas graves y leves, formas de participación, sanciones y extinción de la responsabilidad disciplinaria.....	25
a) Faltas graves y leves.....	25
b) Formas de participación .....	28
c) Sanciones.....	28
d) Extinción de la responsabilidad disciplinaria: prescripción .....	31
4. Vinculaciones con el orden jurisdiccional penal. El principio <i>non bis in idem</i> .....	32

	Pág.
5. Procedimiento disciplinario. Sus fases. Valoración crítica.....	35
<i>a)</i> Ordenación .....	36
<i>b)</i> Iniciación. Especial referencia al denunciante .....	36
<i>c)</i> Desarrollo. La caducidad.....	40
<i>d)</i> Terminación. Ejecución de las sanciones.....	43
<i>e)</i> Valoración crítica.....	47
II. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	49
1. Deberes laborales .....	49
2. Poder disciplinario del empresario.....	49
3. Límites de la potestad sancionadora del empresario.....	50
<i>a)</i> Prescripción de las faltas: cómputo del <i>dies a quo</i> ...	50
<i>b)</i> Prohibición de determinadas sanciones.....	52
<i>c)</i> Requisitos formales .....	52
<i>d)</i> Principio de tipicidad .....	53
<i>e)</i> Aplicación restrictiva del principio <i>non bis in idem</i> ...	54
<i>f)</i> Principio de proporcionalidad .....	54
<i>g)</i> Alcance de la presunción de inocencia: innecesariedad del juicio de culpabilidad .....	55
4. Despido disciplinario. Causas y efectos.....	56
III. La tendencia unificadora: los convenios colectivos del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas....	58

### CAPÍTULO TERCERO

#### REGÍMENES DISCIPLINARIOS ESPECIALES

I. ESPECIALIDADES POR RAZÓN DEL TERRITORIO: RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	69
II. ESPECIALIDADES SECTORIALES.....	71

### CAPÍTULO CUARTO

#### UN RÉGIMEN COMÚN: LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS

## CAPÍTULO QUINTO

**LA LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DEL ESTATUTO  
BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: RÉGIMEN  
DISCIPLINARIO**

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN. ENTRADA EN VIGOR.....	81
II. DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. CÓDIGO DE CONDUCTA.....	83
III. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA .....	88
IV. FALTAS DISCIPLINARIAS. DUPLICIDAD DE TIPOS ADMINISTRATIVOS Y PENALES POR UNOS MISMOS HECHOS.....	91
V. SANCIONES .....	97
VI. PRESCRIPCIÓN.....	101
VII. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO Y MEDIDAS PROVISIONALES .....	102

## ANEXO I

LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (TÍTULO III, CAPÍTULO VI: DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. CÓDIGO DE CONDUCTA, Y TÍTULO VII: RÉGIMEN DISCIPLINARIO) .....	105
--	-----

## ANEXO II

REAL DECRETO 33/1986, DE 10 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO ( <i>BOE</i> DE 17 DE ENERO).....	113
--	-----

## ANEXO III

DELITOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS CARGOS. LEY ORGÁNICA 10/1995, DE 23 DE NOVIEMBRE, DEL CÓDIGO PENAL (PARTE).....	129
---	-----

## CAPÍTULO PRIMERO

### INTRODUCCIÓN

La Ley 7/2007, de 12 de abril (*BOE* de 13 de abril) del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) trata de establecer en materia de deberes y régimen disciplinario de los empleados públicos una regulación común aplicable al conjunto de las relaciones de empleo; es decir, tanto al personal funcionario de las Administraciones Públicas, en sus distintas clases, como al personal contratado por las mismas con arreglo al Derecho laboral.

Así lo proclama su Exposición de Motivos, que señala que «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». Y de acuerdo con este postulado, la disposición adicional primera del Estatuto Básico prescribe que los deberes y código de conducta contenidos en el mismo serán incluso aplicables en las Entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas dentro de su ámbito de aplicación; regla que se completa en el artículo 93.1 del mismo Estatuto que sienta el principio de sometimiento del personal funcionario y laboral a un mismo régimen disciplinario: «los funcionarios públicos y el personal laboral —dice dicho precepto— quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el presente Título y en las normas que las Leyes de Función Pública dicten en desarrollo de este Estatuto».

No elimina, pues, el nuevo Estatuto Básico la dualidad de regímenes jurídicos —administrativo y laboral— aplicables al personal de nuestras Administraciones Públicas, desde que el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero (*BOE* de 15 de febrero) admitiese, junto a los funcionarios de carrera y de empleo, la categoría de los trabajadores con contrato laboral al servicio de la Administración (art. 7). Pero, al menos, trata de establecer, con carácter básico, una regulación común sobre varios aspectos de su relación de servicios, entre los que figura el régimen sancionador.

Y ello, debe ser valorado, sin duda, positivamente, pues como había señalado la doctrina más autorizada, el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado «no se aplica [...] a los empleados laborales sometidos a las normas disciplinarias del Derecho laboral, originando, por consiguiente, otra absurda duplicidad de regulación, en este caso, la sancionadora o disciplinar, en una misma organización, eventual causa de desigualdades notorias»<sup>1</sup>.

No obstante esa valoración positiva, la unificación de regímenes en materia disciplinaria dista mucho de haberse conseguido. Pues, en primer lugar, el EBEP deja a salvo las especialidades que para sus empleados públicos puedan establecer las Comunidades Autónomas, restringiendo en esta materia el alcance de lo básico exclusivamente a la tipificación de las faltas muy graves y el catálogo de las sanciones a imponer, pudiendo incluso la legislación autonómica añadir a ese catálogo establecido con carácter básico otras faltas muy graves y otras sanciones [arts. 95.2 letra *p*) y 96.1 letra *g*]). Así lo reconoce la Exposición de Motivos del Estatuto Básico, que nos dice 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 [...] 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*». Incluso esta mínima legislación básica podría quedar reducida a la

---

<sup>1</sup> R. PARADA VÁZQUEZ: *Derecho administrativo II. Organización y empleo público*, 17.<sup>a</sup> ed., Madrid, Marcial Pons, 2004, p. 510.

nada, en función del alcance que se quiera dar a la disposición final segunda del propio Estatuto, que subordina la aplicabilidad del mismo a lo que dispongan los distintos Estatutos de Autonomía, señalando que «las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas *respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de auto-organización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía*», en el marco de la Constitución»<sup>2</sup>.

En segundo lugar, y junto a estas especialidades por razón del territorio, el EBEP mantiene también vigentes otros regímenes disciplinarios especiales por razones sectoriales, excluyendo —como veremos— de su ámbito de aplicación a muchos empleados públicos, que continuarán rigiéndose por su normativa específica. Tal es el caso principalmente del personal contemplado en el art. 4 del Estatuto Básico (funcionarios del Poder legislativo tanto estatal como autonómico, de los órganos constitucionales y estatutarios de las Comunidades Autónomas, del Poder Judicial, de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Notarios y Registradores, personal del Centro Nacional de Inteligencia, del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos). Pero también hay otras muchas exclusiones, totales o parciales, para otras categorías de empleados públicos a lo largo del articulado del EBEP: personal docente y personal estatutario de los Servicios de Salud (art. 2.3), Cuerpos de Policía Local (art. 3.2), personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (art. 5), funcionarios con habilitación de carácter estatal (disposición adicional segunda, párr. 6) y personal de los Organismos reguladores (disposición adicional quinta).

En tercer lugar, las aspiraciones homogeneizadoras o unificadoras del Estatuto Básico se ven también limitadas por las numerosas e innecesarias remisiones a la legislación laboral y a la negociación colectiva que se contienen en el Título VII del propio Estatuto,

---

<sup>2</sup> Sobre el alcance de lo básico en el EBEP y las distintas posiciones doctrinales al respecto, J. FONDEVILA ANTOLÍN: «Reflexiones en torno al informe para la preparación de un Estatuto Básico de Empleado Público: especial referencia a la propuesta de reducción del contenido y alcance de lo básico», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 298-299 (mayo-diciembre 2005) pp. 169-225.

que regula el régimen disciplinario de los empleados públicos. Estas remisiones no sólo generan —como veremos— inseguridad jurídica, sino que abren también un nuevo e injustificado portillo a la diversidad. Así, tras haber sentado el Estatuto el acertado principio de sometimiento del personal funcionario y laboral a un mismo régimen disciplinario (art. 93.1 del EBEP) el mismo art. 93 añade, no obstante, en su párr. 4 que «el régimen disciplinario del personal laboral se regirá, *en lo no previsto en el presente título*, por la legislación laboral»; norma supletoria que siembra la duda de si, además de las faltas disciplinarias muy graves del art. 95.2 del Estatuto Básico, continúan siendo aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas las causas de despido disciplinario previstas en el art. 54.2 del Estatuto de los Trabajadores, toda vez que varias de estas causas de despido no se hallan previstas como infracciones disciplinarias en el art. 95.2 del EBEP (así sucede, por ejemplo, con la transgresión de la buena fe contractual, el abuso de confianza o la embriaguez o toxicomanía habituales si repercuten negativamente en el trabajo).

Por su parte, el art. 94.2.a) del Estatuto dispone que los principios de legalidad y tipicidad se garantizan a través de la predeterminación normativa de las faltas y sanciones «*o, en el caso del personal laboral (a través) de los convenios colectivos*»; estableciendo una injustificada excepción al principio de reserva de ley, estatal o autonómica, que el propio EBEP impone ahora con carácter general, incluso para la tipificación de las faltas graves y leves de los empleados públicos (art. 95, párrafos 3 y 4) que tradicionalmente habían sido objeto de remisión reglamentaria.

Y en parecidos términos, el art. 95.2.p) del Estatuto Básico del Empleado Público admite que los convenios colectivos puedan añadir para el personal laboral otras faltas muy graves al catálogo del art. 95 del mismo EBEP, remisión que no sólo posibilita el regreso a la dualidad de regímenes sancionadores, sino que resulta, además, de dudosa legalidad desde el punto de vista del Derecho laboral. Pues aunque fue discutido en su día si la lista de causas de despido del art. 54.2 del Estatuto de los Trabajadores era tasada o ejemplificativa (Sentencia del Tribunal Supremo 23 de octubre de 1989, RJ 7315) hoy se admite que se trata de un listado cerrado<sup>3</sup>. Así lo recuer-

---

<sup>3</sup> *Memento Práctico Francis Lefebvre*, Social 2007, p. 368.



dan Antonio MARTÍN VALVERDE y otros<sup>4</sup> que señalan que «respecto de la participación activa en huelga o conflicto colectivo ilegales, o el incumplimiento de servicios mínimos o de mantenimiento durante la huelga, tipificados en el art. 16 del Real Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo, que remitía al art. 33 de esa misma norma, la jurisprudencia consideró inicialmente que tales preceptos seguían teniendo vigencia (STS de 7 de marzo de 1985) pero pronto decidió que debían subsumirse en las causas específicas del art. 54.2 ET (inasistencia al trabajo, transgresión de la buena fe, etc.) o en la cláusula genérica del art. 54.1 ET (SSTS de 18 de julio de 1986 y 23 de junio de 1988)».

Pero sobre todo —y esto es verdaderamente decisivo— al no suprimirse con carácter general la diversidad de regímenes jurídicos aplicables a los empleados públicos, continúa manteniéndose la dualidad de jurisdicciones competentes —la contencioso-administrativa y la social— para conocer de las impugnaciones contra las sanciones impuestas por unos mismos hechos, con las consecuencias que de ello se derivan, que trascienden los aspectos puramente formales o procesales (diferentes plazos de tramitación y resolución de unos y otros procesos) para proyectarse incluso sobre el fondo del asunto, pues son, en efecto, distintos los principios y criterios que inspiran la actuación de una y otra Jurisdicción.

La fecha de entrada en vigor del nuevo régimen común disciplinario previsto en el Estatuto es también incierta. Pues la disposición derogatoria única del EBEP deroga expresamente en su apartado *a*) los artículos relativos a los deberes y régimen disciplinario de los funcionarios públicos contenidos en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (arts. 78 a 80 y 87 a 93) y el art. 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (*BOE* de 3 de agosto) de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que tipificaba las faltas muy graves de los funcionarios. Pero se trata de una derogación diferida o retardada en el tiempo. Pues según prevé la propia disposición derogatoria única del EBEP dicha derogación tendrá «el alcance establecido en la disposición final cuarta»; disposición final que establece, a su vez, en su párr. 3, que «hasta que se dicten las Leyes de

---

<sup>4</sup> A. MARTÍN VALVERDE, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ y J. GARCÍA MURCIA: *Derecho del trabajo*, 15.ª ed., Madrid, 2006, p. 704.

Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto».

De ahí que la Secretaría General para la Administración Pública, en sus Instrucciones de 5 de junio de 2007 para la aplicación del EBEP (*BOE* de 23 de junio) haya entendido que, en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, «sigue vigente el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, así como los convenios colectivos de personal laboral *en todo lo que no resulten incompatibles con lo dispuesto en este Título*». Y otro tanto cabría decir respecto de las especialidades en materia de régimen disciplinario de los funcionarios contenidas en la legislación autonómica, que habrán de entenderse igualmente vigentes con carácter transitorio hasta tanto se dicten las respectivas leyes y normas reglamentarias de desarrollo.

Resulta, pues, obligado examinar los regímenes disciplinarios actualmente aplicables a los funcionarios y al personal laboral de las Administraciones Públicas que permanecen en vigor con carácter transitorio, hasta tanto no se dicten las futuras leyes y reglamentos de desarrollo, estatales y autonómicos, que prevé el Estatuto Básico.