

Parlamento e infracciones disciplinarias de los funcionarios: ¿el final de algunas *perplejidades*?¹

ESTEBAN GRECIET GARCÍA

Letrado de la Asamblea de Madrid

Resumen

El presente artículo se propone efectuar una indagación en la regulación de las infracciones disciplinarias de los funcionarios por el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, como punto fundamental del régimen disciplinario contenido en él y reflejo de los principios constitucionales que en dicha norma se consagran. De igual modo, se pretende hacer un bosquejo de la posible traslación de tal catálogo de faltas al personal al servicio de las Administraciones parlamentarias, el cual no está incluido en el ámbito de aplicación del EBEP, pero sin que ello sea óbice para que, en este punto, aquel régimen pueda tener cierta eficacia respecto del mismo.

Resum

El present article es proposa efectuar una indagació en la regulació de les infraccions disciplinàries dels funcionaris per l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), aprovat per Llei 7/2007, de 12 d'abril, com a punt fonamental del règim disciplinari que s'hi conté i reflex dels principis constitucionals que en la norma esmentada es consagren. De la mateixa manera, es pretén fer un esbós de la possible translació d'aquest catàleg de faltas al personal al servei de les administracions parlamentàries, el qual no està inclòs en

1 El presente estudio es una ampliación de una parte de la ponencia que correspondió impartir al autor en el Curso de Verano «El estatuto básico de la función pública y su incidencia posible en el Parlamento», organizado por el Parlamento de Cantabria y la Universidad de Cantabria, en su sede de Reocín, los días 14 a 18 de julio de 2008. Debo agradecer muy sinceramente a sus organizadores tanto la amabilidad dispensada en los años que llevo visitando los Cursos que están bajo su coordinación, como sus facilidades

para convertir mi intervención allí en artículo para su publicación. Tampoco he de olvidar mi agradecimiento a mi compañera –actualmente en servicios especiales como Letrada del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid– Esther de Alba Bastarrechea, que igualmente compartió su ponencia conmigo en el Curso de Cantabria; así como a los Letrados de Parlamentos autonómicos que me han facilitado información sobre el estado de la cuestión en sus respectivas Administraciones.

l'àmbit d'aplicació de l'EBEP, però sense que això siga obstacle perquè, en aquest punt, aquell règim puga tenir una certa eficàcia respecte d'aquest àmbit.

Abstract

This article intends to carry out an investigation in the regulation of the disciplinary offences committed by officials in the Basic Statute for the Civil Servants (EBEP), approved by Law 7/2007 of April 12, as a key point to the disciplinary regime contained in it and a reflection of the constitutional principles that such a rule enshrines. Similarly, it is intended to make an outline of the possible translation of such a catalog of misconduct to the staff of the parliamentary government, which is not included in the scope of the EBEP. This does not prevent that particular regulation from having some effectiveness on the parliamentary staff.

Sumario

- I. Introducción
- II. Breve referencia a los principios rectores del ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los empleados públicos
- III. Las infracciones y su tipificación
- IV. Conclusiones

1. Introducción

Si la configuración de un auténtico y completo estatuto jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas en España, en cumplimiento del mandato incluido en el art. 103.3 de la Constitución de 27 de diciembre de 1978, ha venido a erigirse en principal designio del Estatuto Básico del Empleado Público² (en adelante, EBEP), no es, desde luego, cuestión menor del mismo la relativa al régimen disciplinario, en particular el del personal que reviste *status* funcionarial. La realización de principios constitucionales esenciales; la superación de una legislación dispersa y, en buena medida, contenida en normas de rango infralegal; el agotamiento de una concepción de los vínculos generados por el empleo público insertada dentro de la categoría de las llamadas *relaciones de sujeción especial*;³ y el que dicho régimen suponga la culminación de aquel estatuto, constituyen motivos más que suficientes para fijar nuestra atención en él.

En este estudio nos centraremos en un examen más o menos detallado de uno de los elementos más importantes del Título VII, que el EBEP dedica a esta materia: la tipificación de las infracciones, así como su aplicación al personal al servicio las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. El art. 4.a) de aquél excluye, en principio, al personal funcionario de las Cámaras parlamentarias de la aplicabilidad directa del Estatuto, dándose ésta cuando así lo disponga su legislación específica, la cual se halla, a su vez, integrada por los Estatutos de Personal de los Parlamentos (en adelante, EE.PP.). Como quiera que éstos pueden desplazar al Estatuto Básico en su eficacia, condicionándola, se hará necesario detenerse en la eventual incidencia del régimen disciplinario comprendido en el EBEP sobre ese personal de las Administraciones parlamentarias; sin olvidar que el EBEP reviste carácter supletorio en todo lo que los EE.PP. no prevean, como se deduce de su art. 2.5.⁴

La pretensión de exhaustividad, aun de acoger una dimensión codificadora en la regulación de las relaciones de empleo público en su sentido más amplio,⁵ es confesión

2 Aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril.

3 Como señalan García de Enterría y Fernández Rodríguez (2008: 169-170), «Aun en los países que mantienen con mayor rigor el monopolio sancionatorio de los jueces, la Administración, para mantener la 'disciplina' interna de su organización, ha dispuesto siempre de un poder disciplinario correlativo en virtud del cual puede imponer sanciones a sus agentes, sanciones atañentes normalmente al régimen funcionarial de los sancionados.» De estas relaciones destaca Alejandro Nieto García (2005: 226) que «son una vieja creación del Derecho alemán imperial mediante las cuales se justificaba una fuerte intervención sobre determinados sujetos –sin respeto a sus deberes fundamentales ni al principio de reserva legal– que resultaría intolerable para los ciudadanos que se encontraran en una relación de sujeción general.»

4 Según el cual «El presente Estatuto tiene carácter supletorio para

todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación».

5 Esto es, de regular de manera sistemática el vínculo entre las Administraciones Públicas y el personal a su servicio, con independencia de que el mismo tenga o no carácter funcionarial, según se deduce, al menos, no ya del propio título de la Ley, sino de sus arts. 1 (aps. 1 y 2) y 2. Frente a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE), aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, o la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública (LMRFP), el EBEP aspira a ocuparse de los *empleados públicos* en un concepto muy amplio, siguiendo la línea iniciada en su día por la legislación de incompatibilidades (Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sólo levemente modificada por el propio EBEP) o la de los derechos colectivos de los funcionarios (Ley 9/1987, de 12 de junio, ésta sí insensiblemente afectada por el mismo).

expresa del legislador de 2007 ya desde la Exposición de Motivos del EBEP.⁶ Con todo, la vocación de estabilidad y totalización que encontramos así formulada, siendo en sí misma loable, se hace en seguida susceptible de matizaciones, cuando no excepciones que pueden extraerse de su articulado sin dificultad, y que vienen a torcer esa intención inicial:⁷

- la no derogación, o la permanencia, de una parte de la legislación precedente, según puede comprobarse en la Disposición Derogatoria Única, lo que desmiente que nos hallemos ante una Ley tan *cerrada* como para clausurar toda una etapa caracterizada por un sinnúmero de normas e inaugurar, por ende, una nueva desde un punto de partida inicial;
- la subsistencia de numerosas clases de personal con singularidades en su régimen, lo que hace que el EBEP sólo les sea parcial o supletoriamente aplicable: pueden repasarse, así, sus arts. 2 (aps. 2 a 4) y 3 a 5, que comprenden lo que la E. de M. denomina «la heterogeneidad actual de los regímenes de empleo público»,⁸ dentro de la cual queda englobado el personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las CC.AA.;
- el que el capital art. 6⁹ del mismo EBEP prevea expresamente su desarrollo por una norma estatal complementaria, así como por las Leyes autonómicas en materia de función pública, en lo que las CC.AA. resulten competentes a tenor de sus Estatutos de Autonomía;¹⁰ así como la referencia específica que efectúa la D.F. Segunda¹¹ a la posición institucional de las Administraciones autonómicas, organizaciones que, de entre todas las que conforman nuestro mapa territorial, cuentan ya con el mayor volumen de empleados públicos, entre los que ha ido dándose, igualmente y de forma progresiva, la misma heterogeneidad;¹²

6 «El artículo 103.3 de la Constitución establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y su artículo 149.1.18.³ atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Pese a estas previsiones constitucionales no se ha aprobado hasta la fecha una ley general del Estado que, en cumplimiento de las mismas, regule de manera completa las bases de dicho régimen estatutario.»

7 *Vid.* Martínez Corral y Visiedo Mazón (2008: 99-102).

8 El conjunto de singularidades jurídicas que el EBEP acoge ha sido calificado como «fragmentación», consagrada por el mismo, y criticada por Linde Paniagua (2008a: 11-12) y Martínez Corral y Visiedo Mazón (2008: 105-108).

9 «En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.» Para el examen de la virtualidad de este precepto y de la DF Cuarta del EBEP, con los problemas que puede acarrear, *vid.* Embid Irujo (2007: 11-14), que expone sus conclusiones en pp. 29-30.

10 Lo que se correspondería con lo que subraya Muñoz Machado: «En este sentido, puede afirmarse que competencias de desarrollo legislativo [de las CC.AA.] no son sólo las que se califican de tales en los Estatutos, sino también todas aquellas que resultan de una compartición de la función legislativa, de manera que el Estado retiene la competencia para fijar los principios generales y comunes de una materia» (2007, I: 553).

11 «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 autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución.» Sobre esta Disposición y las posibilidades de despliegue autonómico del EBEP *vid.* Embid Irujo (2007: 8-11), Martín Rebollo (2007: 141-147) y Fuentetaja Pastor (2007: 470-473).

12 *Vid.* Sánchez Morón (2008b: 63), que ahonda en ello en p. 74; y Ortega Álvarez (2007: 23-24), que explica los motivos y los riesgos del modelo descentralizado de empleo público.

– o, finalmente, el conjunto de reglas de la DF Cuarta, sobre entrada en vigor del Estatuto en sus diferentes Títulos y Capítulos, en razón de las materias que les son propias, lo que comporta diferir su efectividad en algunas de ellas, supeditándola a que el EBEP sea completado por las normas de desarrollo ya aludidas. Aquí se ha recordado el problema consistente en que las Leyes básicas «no establecen el plazo en que deben dictarse las leyes de desarrollo de las mismas, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con las directivas de la Unión Europea, que haciendo funciones similares establecen plazos imperativos de transposición de las mismas al Derecho interno de los Estados miembros, así como recursos jurídicos para el caso de incumplimiento, y remedios jurisprudenciales como el efecto directo vertical de las directivas.»¹³

Ninguna de estas apreciaciones ha pasado inadvertida a la doctrina, en especial en lo que implican de disminución de la aplicabilidad inmediata del EBEP, lo que ha llevado a rastrear lo que de genuinamente básica pueda tener esta norma en el concepto del art. 149.1 de la CE, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional. A esa tendencia se ha referido, por ejemplo, Palomar Olmeda: «Podemos indicar que, sin duda, uno de los retos esenciales de la regulación de la función pública en la actualidad está en la posibilidad de establecer un marco general que alcance al conjunto de los empleados públicos. Es cierto, sin embargo, que las peculiaridades tan notables y las claras diferencias entre la función y la organización de determinados servicios públicos ha conducido a la existencia de normativas específicas sobre las que el EBEP tenía que tomar posición y ahí sólo quedaban dos soluciones: respetarlas o absorberlas»,¹⁴ habiendo optado por la primera de ellas. Por su parte, Ortega Álvarez cuestiona «en el terreno de los principios dogmáticos, que dicha diferenciación [sea] aplicable a otros colectivos como el personal de los órganos legislativos o consultivos»,¹⁵ lo que, cuando menos, es tanto como suprimir de antemano una porción esencial de la autonomía administrativa o aun la independencia funcional que, en muchos casos, les es propia.

El EBEP, por tanto, no es una norma jurídica aplicable *eo ipso* a sus destinatarios, sino que necesita de ese complemento indispensable que termine por colmar sus disposiciones, para que el *corpus* así generado adquiera plena eficacia.¹⁶ En general, res-

13 Linde Paniagua (2008a: 36).

14 Palomar Olmeda (2008: 38).

15 Ortega Álvarez (2007: 19-20). No coincide con esta apreciación Cantero Martínez (2007: 70).

16 A ese papel complementario, que se defiere a la normativa de desarrollo, alude Palomar Olmeda (2008: 39-40 y 62-63). Igualmente, se ha señalado que «La primera de las novedades del Estatuto que nos concierne es su carácter abierto, más allá de su naturaleza de ley básica», añadiéndose que el modelo normativo elegido ha sido más complejo y que «Sin duda, estamos ante una nueva generación de leyes básicas que evidencian la com-

plejidad del Derecho de nuestros días en que son reconocibles las vertientes estatal, autonómica, europea, internacional y negocial» (Linde Paniagua, 2008a: 11), idea en la que el autor profundiza en pp. 21, 25-27 y 29-30. Cantero Martínez (2007: 56) hace notar «la nueva concepción de lo básico que inspira el Estatuto y que parece estar imbuida en los principios comunitarios de subsidiariedad y de proporcionalidad», aminorando la densidad normativa de las bases que en él se contienen. Sobre los diferentes usos que se adoptan de la técnica de «lo básico» por el EBEP, *vid.* Fuentetaja Pastor (2007: 465-468).

pecto de la legislación básica, como ha señalado Muñoz Machado, «el contenido de las bases no es otra cosa que la ordenación legislativa de cuanto exige el interés general en relación con una materia, exigencias que no están definitivamente establecidas en la Constitución, sino que, dado que, además, no tienen un contenido permanente, sino fluctuante dependiendo de la coyuntura concreta [...] en que viva el país, se encomienda al legislador estatal precisarlas en cada caso»;¹⁷ esto es, las bases constituyen una regulación unitaria y uniforme de una materia, pero no exhaustiva, de forma que queden espacios normativos libres a las CC.AA. en razón de su competencia de desarrollo legislativo. Ello se refleja, como veremos, en la tipificación de las infracciones como aspecto esencial del régimen disciplinario de los empleados públicos.

II. Breve referencia a los principios rectores del ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los empleados públicos

Frente a la vertiente pasiva de dicha potestad, que se ve nítidamente reflejada en el art. 93 del EBEP, su art. 94 aborda la activa, esto es, su titularidad y ejercicio. Según el ap. 1 de este precepto, «Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio señalado en el artículo anterior cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones.» Por tanto, sin menoscabo de estas otras dos categorías de responsabilidad, cabe la exigencia de la disciplinaria, cuya coexistencia con las mismas califica algún autor de contraria al antes mencionado principio *non bis in idem*.¹⁸

En contraste con una concepción que lo hacía derivar del principio de jerarquía, a modo de corrección interna de las faltas propias del servicio y de garantía del mantenimiento de una suerte de *orden* singular de la organización administrativa, el régimen disciplinario ha evolucionado hacia una mayor aproximación a la potestad sancionadora general, de la que hoy aparecería como una manifestación, ciertamente cualificada e importante. Dentro de ello, las conductas tipificadas como infracción, sea cual fuere la intensidad de su trabazón con el incumplimiento de los deberes del empleado público que contemplan los arts. 52 a 54 del EBEP, serán el criterio determinante de la aplicación de la potestad aquí analizada; debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el tenor literal de este art. 94.1 no deja a las Administraciones un margen de apreciación discrecional sobre la aplicación de sus poderes disciplinarios: el

17 Muñoz Machado (2007, I: 543).

18 Compárese con lo que preceptúa el art. 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre el deber de reposición o indemnización del daño causado por la comisión de una infracción admi-

nistrativa; o con su art. 145, en el que se pone en conexión la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas con la que, en su caso, incumba al personal a su servicio. Sobre la contravención del citado principio *vid.* Linde Paniagua (2008b: 294).

futuro *corregirán*, con valor imperativo, impone su ejercicio cuando se den los supuestos que lo habilitan.

En concordancia con todo lo anterior, debemos constatar que el art. 94.2 del EBEP no es sino una concreción, para el régimen disciplinario de los empleados y funcionarios públicos, del Capítulo I del Título IX de la Ley 30/1992, relativo a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, en el que se establecen sus principios rectores.

Es ésta una de las *perplejidades* a cuyo final nos referíamos en el título del presente estudio, pues acaso implica la más importante novedad de cuanto aquí comentamos: la recepción, en una norma con rango de ley, de un conjunto de principios¹⁹ que acercan definitivamente la potestad disciplinaria al Derecho sancionador derivado de los arts. 24 y 25.1 de la CE, así como a su art. 9.3 con toda su riqueza de contenido, no puede dejar de revestir una indudable relevancia constitucional, al alejar decididamente este régimen de los postulados que señalábamos *supra*, en consonancia, además, con la prohibición de los Tribunales de Honor *ex art. 26*. No podemos, por ello, compartir la visión de los autores que han propugnado la crítica a la importación de esos principios por el Derecho disciplinario, por considerar que traía consigo un exceso de garantismo en detrimento de la eficacia que se espera de la potestad aquí estudiada: ello implicaría tanto como la exención de la sujeción de la misma a la propia Constitución, así como a los valores en ella encarnados y a las normas que contiene.²⁰

De otra parte, muchos de los tipos infractores que veremos pueden traducir no sólo incumplimientos de los deberes exigibles a los empleados públicos, sino de muchos de los principios generales que las Leyes establecen como rectores de la actuación de las Administraciones.²¹ Con todo, aquí queremos resaltar que el EBEP, en particular su art. 94.2, no se limita a fijar simples directrices en el ejercicio de esta potestad, ni se deja llevar en ello por la tendencia hacia el *soft law* que observábamos en el enunciado de aquellos deberes; antes bien, el Estatuto Básico señala verdaderos principios, que constituyen

19 Se ha convertido en un lugar común el que las grandes Leyes administrativas recojan, en particular al comienzo de su articulado, la proclamación de unos principios que han de inspirar la interpretación y aplicación de las reglas que contienen, bien tengan los mismos valor constitucional, bien meramente organizatorio, funcional o de actuación, en el plano interno de la acción de la Administración o, lo que es más importante, en sus relaciones con los ciudadanos, dada su vocación al servicio objetivo de los intereses generales *ex art. 103.1* de la CE, y su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, que enuncia el mismo precepto, además de hacerlo el art. 106.1. Como ejemplos de ello, estarían los arts. 3 de la Ley 30/1992, en particular desde su reforma por Ley 4/1999, de 13 de enero; 3 y 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); ó 4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

20 Así, Sempere Navarro y Hierro Hierro (2008: 795-796 y 802). Sánchez Morón (2008a: 542) considera que «la influencia del régimen sancio-

nador administrativo es mayor de la recomendada» y que la legislación de desarrollo del EBEP deberá dirigirse a una mayor flexibilidad y agilidad o, en otro caso, «se contagiará del excesivo garantismo y las trabas burocráticas de que hasta ahora ha adolecido el [régimen disciplinario] de los funcionarios públicos». El mismo autor (2008b: 301) da una opinión más equilibrada: «Las peculiaridades del derecho disciplinario, en el marco general del derecho sancionador, pueden (algunas de ellas deben) subsistir en la medida en que tengan una justificación objetiva y razonable, es decir, en la medida en que sean funcionales y razonablemente necesarias para proteger los bienes jurídicos específicos que constituyen su razón de ser.» Nuestra opinión está más próxima a la que expone Linde Paniagua (2008b: 287-288).

21 O bien quiebras de los fundamentos de actuación *ex art. 1.3* del EBEP; o vulneraciones no ya de los derechos de los ciudadanos, sino de los de otros empleados públicos, tal como éstos aparecen en el Capítulo I del Título III del propio EBEP (arts. 14 y 15).

un auténtico primer nivel de vinculación para el aplicador y el intérprete de estas normas, siendo así que su plasmación legal no comporta sino su consagración definitiva, después de su progresivo acogimiento por la jurisprudencia constitucional y ordinaria: contrayéndonos a la primera, pueden citarse, entre algunas de las dictadas los últimos años, las SSTC 127/2001, de 4 de junio; 75/2002, de 8 de abril; 20/2003, de 10 de febrero; 129/2003, de 30 de junio; 164/2005, de 20 de junio; y 54/2007, de 12 de marzo. Debe destacarse, además, que estos principios han ido haciéndose extensivos a cualquier faceta de la potestad sancionadora de los poderes públicos, incluyendo esferas como la disciplina parlamentaria²² en el seno de las Cámaras y Asambleas Legislativas, por lo que no puede dejar de sostenerse su extensión al personal a su servicio.

Sin que podamos entrar aquí en el análisis de estos principios, ni aun en el juego entre su alcance y la naturaleza de las relaciones entre las Administraciones Públicas y sus empleados,²³ debemos fijarnos en la relación entre el Título IX de la Ley 30/1992, cronológicamente anterior al EBEP, y el régimen disciplinario regulado en éste. El art. 127.1²⁴ de aquélla dispone: «La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título...», lo que podría darnos a entender que dicho régimen, en cuanto comprendido en normas con rango de ley, es una proyección del Derecho sancionador no sólo en los principios, sino en las reglas aplicables en concreto. No obstante, el art. 127.3 de la propia Ley 30/1992, modificado por la Ley 4/1999, vendría a desmentir esa presunción, al establecer que «Las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes están vinculados a ellas por una relación contractual», lo que aparentemente implica una escisión de la regulación de esa potestad con respecto a la sancionadora.

Sin embargo y a pesar de esta regla tan tajante, entre potestad sancionadora y régimen disciplinario puede predicarse la existencia de una comunidad de principios, que pueden extraerse de la lectura del art. 94.2 del EBEP y que se hallan incardinados en el *ius puniendi* del Estado (STC 18/1981, de 8 de junio), encarnado, en su dimensión procedimental, en las garantías del art. 24 de la CE, así como, esencialmente, en su art. 25.1:

22 Ya desde las SSTC 136/1989, de 19 de julio, y 169/1995, de 20 de noviembre; entre las más recientes, *vid.* SSTC 301/2005, de 21 de noviembre; y 129/2006, de 24 de abril, con el comentario, a la primera de ellas, de Navarro Méndez (2006).

23 Señala Nieto García (2005: 226-229) que «este ámbito de las relaciones especiales de sujeción no constituye en modo alguno un reducto inmune a aquéllos principios», para añadir más adelante, partiendo del reconocimiento de su existencia, que «... –y tomando la Constitución como último criterio para solucionar estas cuestiones–, la doctrina mayoritaria

entiende que hay que revisar hasta sus mismos cimientos el planteamiento tradicional y que, en definitiva, después de la Constitución, “los derechos fundamentales y la reserva de ley tienen plena validez en el ámbito de las relaciones de especial sujeción a no ser que la Constitución expresamente establezca limitaciones”», en cita de García Macho (1992: 179). Un reciente estudio crítico de esta categoría de relaciones en el seno de la Administración Pública, con completas referencias doctrinales y jurisprudenciales, ha sido obra de Prieto Álvarez (2009).

24 En redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

legalidad y tipicidad, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, proporcionalidad, culpabilidad y presunción de inocencia, a los que podríamos añadir algunos otros, como el de prejudicialidad de las actuaciones de la jurisdicción penal o el *non bis in idem*, que adquiere aquí perfiles peculiares.

Aspira así el citado precepto legal a cumplir el *desideratum* indicado, por ejemplo, por Lorenzo de Membiela, quizá demasiado ambicioso pero no por ello desdeñable: «Sería deseable una uniformidad en la normativa disciplinaria, por un lado, junto a una concreción tangible de las infracciones y sanciones, por otro, y en suma, una recepción amplia, sin complejos, de la teoría general del Derecho penal. Todo ello redundaría no sólo en beneficio de la actividad disciplinaria, también en beneficio de la propia organización asentada sobre los postulados de la *Gobernanza*, es decir, el funcionario como centro de la Administración Pública como recurso decisivo en la prestación de servicios.»²⁵

De otra parte, acerca del acomodo de la potestad disciplinaria al art. 25.2 de la CE ha reflexionado Linde Paniagua, quien aporta algunas afirmaciones de interés: si bien dicho precepto constitucional sólo asigna a «las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad» la orientación a los fines de reeducación y reinserción social, parece que otro tipo de sanciones, como las disciplinarias, las cuales en ningún caso pueden consistir en la privación de libertad (art. 25.3), «no estarían vinculadas a dicha finalidad, de modo que la función de la sanción podría ser determinada por el legislador, o no estar prevista, en cuyo caso las sanciones fuera del marco estricto previsto en el artículo 25.2 tendrían como función la común retributiva-ejemplificadora, que rige en la actualidad.» Aun así, este autor expone otra posible conclusión, en virtud de la cual otras finalidades de este género de sanciones, cuales serían, justamente, las de reinserción y prevención especial, tampoco se hallarían expresamente excluidas por el texto constitucional, de modo que el legislador, tanto el básico como el desarrollo del EBEP, sería libre de adscribirlas a su régimen específico,²⁶ en una opción de configuración normativa del mismo que, desde luego, no resulta indiferente a la concepción de la potestad disciplinaria que se defiende en cada caso.

III. Las infracciones y su tipificación

Nos detendremos aquí en una de las manifestaciones más relevantes de los principios anteriores, cual es la tipicidad en el establecimiento de las infracciones o faltas. En este apartado, se analizará la regulación del EBEP, para más adelante examinar en qué medida es la misma de aplicación al personal al servicio de los Parlamentos.

Así y en primer lugar, el EBEP opta por un sistema peculiar, pero hasta cierto punto tributario de la normativa precedente, en la fijación de las infracciones. Después de clasificarlas en muy graves, graves y leves (art. 95.1), cumpliendo así con el principio

²⁵ Lorenzo de Membiela (2007: 1.172).

²⁶ Linde Paniagua (2008b: 285-286).

de proporcionalidad en su establecimiento (art. 94.2.c)) y con la necesidad de graduación de las mismas, el art. 95.2 sólo tipifica exhaustivamente las de carácter *muy grave*, que vienen a coincidir, en cierta medida, con las comprendidas en el anterior art. 31.1 de la LMRFP, si bien con algunas correcciones y reformulaciones.

Sin atenernos al orden del enunciado del citado art. 95.2 del EBEP, optaremos aquí por una división convencional²⁷ de las faltas que reúnen esa máxima gravedad, la cual pasaría por distinguir entre:

Conductas contrarias a la Constitución

En este grupo cabría incluir todas las que comporten una infracción del deber de sometimiento a la Constitución impuesto por el art. 9.1 de la propia CE. Los empleados públicos, al encarnar el ejercicio de un poder del Estado, han de cumplir con tal deber (arts. 52, p.1.º y 53.1 del EBEP.) con un grado de intensidad superior al comúnmente establecido (por todas, SSTC 101/1983, de 18 de noviembre; 122/1983, de 16 de diciembre; y 119/1990, de 21 de junio), en atención a que sus funciones se basan en una relación estatutaria de servicios con los poderes públicos, actuando en el seno de la misma como agentes de éstos y aunque ello no comporte la obligación de adhesión activa a los principios y valores constitucionales, al modo de la *Verfassungstreue* alemana.²⁸ Encaja aquí también, en particular, el incumplimiento del deber de respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 53.4), como especificación del anterior.

Así, entre tales conductas se incluiría, en primer lugar, el incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las CC.AA. y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.

De igual modo, toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo; todo ello en la medida en que la igualdad se erige a la vez en valor, principio y derecho (arts. 1.1, 9.2 y 14 de la CE), lo que genera la proscripción de toda discriminación, en especial la que se produzca por las causas aquí enumeradas.

Finalmente, en lo que atañe a los derechos colectivos de los empleados públicos, se castiga la violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito, lo que afecta a preceptos como los arts. 23 y 103.3 de la CE; la obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales (genéricamente, los comprendidos en el Título I de la CE, si bien con particular referencia a su art. 28.1); la realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga; o, como reverso de la anterior, el incum-

²⁷ Nos apartamos parcialmente de la clasificación que propone Santamaría Pastor (2004: 804), entre infracciones que hacen referencia a *comportamientos anticonstitucionales*, a otros *ilegales e infracciones funcionales o de carácter laboral*.

²⁸ Tal como matiza Sánchez Morón (2008b: 277).

plimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga, por cuanto que éstos delimitan dicho derecho fundamental *ex art.* 28.2 de la CE.

Conductas contrarias a la Ley y al Derecho

Siendo éstos los parámetros de actuación de toda Administración Pública en un Estado de Derecho (arts. 1.1 y 103.1 de la CE), la comisión de estas faltas vendría a sancionar la infracción de la obligada sujeción al *resto del ordenamiento jurídico* subordinado a la Constitución como norma suprema del mismo, deber igualmente preceptuado en el art. 9.1 de la CE.

A este capítulo, en el que, como en el anterior, es sencillo encontrar incumplimientos de la mayor parte de los deberes de los empleados públicos (arts. 52 a 54 del EBEP)²⁹ pueden incorporarse las siguientes infracciones: entre las relativas al servicio, figuran el abandono del mismo, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas; el notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas; o la desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que las mismas constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.

Otra serie de conductas es la formada por aquéllas que entrañan incumplimiento de los deberes de secreto y de sigilo que incumben a los empleados públicos (art. 53.12): así, la publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función; o la negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.

Por fin, otra categoría de infracciones reúne actos ilícitos de diverso género, como la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos; la prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro; el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad; la incomparecencia injustificada en las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las CC.AA, de indudables gravedad y relevancia en sede parlamentaria; o el acoso laboral.

Muchas de estas conductas, al igual que las contrarias a la CE, se hallan asimismo tipificadas como delito o falta en el CP,³⁰ sin que ello impida que por su comisión se ejerza la potestad disciplinaria frente a sus autores, lo cual supone una excepción al principio *non bis in idem*. Si bien en ellas puede apreciarse identidad de sujeto y hecho con las infracciones penales respectivas, no así de fundamento,³¹ al poder distinguirse el bien jurídico protegido por el castigo de cada acción u omisión, como consecuencia de lo normado por el CP, del propio del Derecho disciplinario.

29 Sin que nos sea dado consignar aquí exhaustivamente la correspondencia entre deberes e infracciones, que dejamos sólo apuntada, pero que todos los autores señalan: así Sánchez Morón (2008a: 547-550; 2008b: 275-276).

30 Aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre.

31 Así lo subraya Nieto García (2005: 503-506), quien, tras repasar la doctrina y jurisprudencia existentes al respecto, concluye: «En mi opinión la excepción de las relaciones especiales de sujeción tiene, salvo excepciones, una explicación inequívoca, a saber, que el fundamento de la infracción –y la finalidad de la sanción– es distinto del que apoya la infracción de régimen general.»

En éste, por mucho que, como hemos sostenido, vayan difuminándose los rasgos más *autoritarios* de las relaciones de empleo público, que contribuyeron a delinearlas originariamente como de *sujeción especial*, la jurisprudencia del TS sigue protegiendo el reducto que aquí se muestra del principio de jerarquía, entendido como asegurador de la eficacia, funcionalidad, prestigio y buen funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos, y justificativo de una posibilidad de persecución de los mismos hechos ajena y distinta de la exigencia de responsabilidad criminal.³² Desde esta perspectiva, algunos autores han calificado la naturaleza de la potestad disciplinaria de «instrumental», «por su estrecha vinculación con la relación de servicio»,³³ a diferencia de las otras responsabilidades exigibles a tenor del art. 94.1 del EBEP.

Podrá pensarse que ello contraviene los principios en los que se funda el Estatuto; pero, de otra manera, un catálogo de infracciones tan extenso como el de su art. 95.2 carecería de sentido y de virtualidad práctica si las acciones y omisiones que engloba sólo fueran sancionables en la vía jurisdiccional penal, por medio de la aplicación del CP;³⁴ la *perplejidad* pervive aquí, aun levemente despejada, pues esta solución viene avalada por la jurisprudencia constitucional concerniente con carácter general al *non bis in idem*: por todas, SSTC 2/1981, de 30 de enero;³⁵ 154/1990, de 15 de octubre; 234/1991, de 10 de diciembre; 270/1994, de 17 de octubre; 2/2003, de 16 de enero; 229/2003, de 18 de diciembre; y 188/2005, de 7 de julio.

Conductas tipificadas por remisión

Según la letra p) del art. 95.2 del EBEP, «También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de

32 Así lo constatan Sempere Navarro y Hierro Hierro (2008: 804), quienes además ponen de manifiesto, basándose en la STC 177/1999, de 11 de octubre, la conexión entre este principio y el de prejudicialidad tal como figura éste en el art. 94.3 del EBEP; *vid.* asimismo Sánchez Morón (2008a: 545-546): «en la mayoría de los casos la sanción disciplinaria tiene un fundamento propio y en cierto modo autónomo, que consiste en la salvaguarda del buen funcionamiento de la Administración y de los servicios. De ahí que la aplicación del principio *non bis in idem* tropiece con muchas objeciones en este ámbito.» Por otra parte y de manera general, Aba Catoira (2001:159-161) constata que «Las relaciones de sujeción especial se prestan a que la Administración fortalezca su intervención en el ámbito de los derechos fundamentales de aquellos sujetos vinculados a ella con el fin de controlar y supervisar su actuación y comportamiento», sufriendo algunos derechos de los funcionarios públicos, en tal condición, modulaciones, condicionamientos en su ejercicio o aun limitaciones efectivas.

33 Ivars Ruiz y Manzana Laguarda (2008: 13-14), que recalcan esta idea en pp. 23-29, en las que admiten una «cierta matización» o modulación de los principios y garantías propias del *ius puniendi* cuando se trata de la imposición de sanciones disciplinarias a los empleados públicos. Para una completa explicación del juego de este principio en el ámbito que nos ocupa, *vid.* Sánchez Morón (2008b: 305-308).

34 El castigo de conductas como faltas disciplinarias y, al tiempo, como infracciones penales es vista muy críticamente por Cámara del Portillo (2008: 23-25 y 94-95), desde un enfoque que concede un máximo despliegue al principio *non bis in idem*, privando de razón de ser a esa duplicidad tipificadora; en pp. 33-34 abunda en su reproche a la identidad o no de fundamento como determinante del juego de este principio, pues ello «si bien garantiza la vertiente material o sustantiva» del mismo, «no sucede otro tanto con su aspecto o vertiente procesal o formal, que proscribiera la duplicidad de procedimientos sancionadores», la cual se resuelve merced al principio de prejudicialidad penal. Sin embargo, a Sánchez Morón (2008b: 307) le parece «aceptable» la simultaneidad de ambos procedimientos, «por razones de eficacia y celeridad administrativa».

35 En la que se declara que «El principio general del derecho conocido por *non bis in idem* supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones –administrativa y penal– en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración –relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.– que justifique el ejercicio del *ius puniendi* por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración.»

la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.» Con esta cláusula de cierre se ratifican los principios de legalidad y tipicidad de las faltas disciplinarias, recogidos en sus arts. 93.1 y, especialmente, 94.2.a).

Un ejemplo extraído de la legislación más reciente³⁶ es el que puede encontrarse en la DA 22.^a de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSF), según cuyo tenor literal «La infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la presente Ley por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuando mediare al menos negligencia grave, constituirá falta muy grave cuya responsabilidad disciplinaria se exigirá conforme a la normativa específica en la materia.» Se trata acaso de un tipo infractor muy genérico, pues en una norma tan extensa y prolija como la LCSF son incontables los posibles supuestos de «infracción o aplicación indebida» de sus preceptos: la exigencia de, al menos, negligencia grave en la conducta típica vendría a modular tal apertura, sin que ello obste para que estemos en presencia de una *norma disciplinaria en blanco*, susceptible de la libre apreciación del intérprete, con los riesgos que ello comporta para tales principios³⁷ e incluso con posible inconstitucionalidad de la citada Disposición.

Por otra parte, no podemos soslayar que la remisión que realiza este art. 95.2.p) a las Leyes de desarrollo del EBEP debe entenderse también efectuada, siempre que tengan rango y fuerza de ley, a los EE.PP. de los Parlamentos, de los que, en cualquier caso, aquél es supletorio (art. 2.5). Tales EE.PP. podrán conservar sus propios tipos disciplinarios o bien incorporar, de entre las del listado del art. 95.2 del EBEP y de acuerdo con la regla de eficacia directa condicionada que contiene su art. 4.a), aquellas infracciones que consideren oportuno. Con todo, tal supletoriedad convierte en vigentes, en el ámbito propio del personal al servicio de la Administración parlamentaria, las faltas recogidas en aquel precepto que no sean objeto de esa recepción expresa, en la medida en que con su tipificación en una Ley básica es suficiente para satisfacer las exigencias de predeterminación normativa que son inherentes a aquellos principios de legalidad y tipicidad.

En lo que concierne a las infracciones *graves*, el art. 95.3, siguiendo la línea de la legislación precedente, se abstiene de su tipificación, remitiéndose a las normas de desarrollo que tengan rango de ley: «Las faltas graves serán establecidas por Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral, atendiendo a las siguientes circunstancias: a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad. b) La gravedad

36 Mencionado, por ejemplo, por Sánchez Morón (2008b: 278 y 316).

37 Como indica Cámara del Portillo (2008: 22), respecto de la misma falta tal como se hallaba en el art. 31.1 de la LMRFP, «La amplitud de los términos en que aparece definido este tipo parece, no obstante, excesiva, pues

no tiene en cuenta ningún otro elemento como la gravedad de los daños causados a la Administración o a los particulares, ni el grado en que se haya vulnerado la legalidad», aparte de solaparse con el delito del art. 436 del CP.

de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos. c) El descrédito para la imagen pública de la Administración.»

El precepto, siguiendo ese final de las *perplejidades* que hemos situado como *leit-motiv* de nuestra exposición, confirma la extensión de los principios reiteradamente mencionados,³⁸ máxime cuando la norma de referencia vigente con anterioridad en la enumeración de las conductas infractoras graves era el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por R.D. 33/1986, de 10 de enero (en adelante RRDFAE), en su art. 7, sin perjuicio de las faltas graves así establecidas en las Leyes autonómicas de Función Pública.

Se trata de una remisión respetuosa con el principio de proporcionalidad en la clasificación de las infracciones, al imponer tres circunstancias con arreglo a las cuales habrá de regular los tipos la legislación de desarrollo del EBEP, que venga a completarlo, y que vienen a coincidir sólo muy parcialmente con las que se señalaban en el art. 89 de la LFCE;³⁹ no así con los criterios por los que ha de determinarse el alcance de las sanciones disciplinarias *ex art.* 96.3 del EBEP, de entre los cuales el daño al interés público es el único de los que coincide con aquellas circunstancias.⁴⁰ Ello nos lleva a interrogarnos –nuevamente *perplejos*– sobre los motivos que han llevado al legislador a elegir este doble elenco, partiendo de la premisa de que el que afecta a las sanciones constituye una novedad, que no se hallaba en la anterior legislación de funcionarios.

Finalmente, en la misma remisión cabe entender comprendidos a los EE.PP. de los Parlamentos, con las observaciones que realizaremos más adelante y tal como acontece con las infracciones *leves*, con respecto a las cuales el art. 95.4 del EBEP dispone: «Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto determinarán el régimen aplicable a las faltas leves, atendiendo a las anteriores circunstancias», cuando con anterioridad debíamos atenernos a lo dispuesto en el art. 8 del RRDFAE.

De la misma forma que veíamos en la regulación general de esta potestad de la Administración parlamentaria, los EE.PP. de los Parlamentos son susceptibles de división en dos grupos, si nos fijamos en la tipificación de las infracciones:

- Los que se limitan a una remisión a la legislación general en lo que se refiere a las infracciones muy graves y/o graves. Aquí puede encuadrarse, por ejemplo, a los

38 No son coincidentes con los criterios enunciados en el art. 131.3 de la Ley 30/1992, en desarrollo del principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora: «En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: a) La existencia de intencionalidad o reiteración. b) La naturaleza de los perjuicios causados. c) La reincidencia, por comisión en

el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.»

39 Eran éstas: intencionalidad; perturbación del servicio; atentado a la dignidad del funcionario o de la Administración; falta de consideración con los administrados; y la reiteración o reincidencia.

40 El grado de intencionalidad, descuido o negligencia, la reiteración o reincidencia y el grado de participación no son tenidos en cuenta para orientar la fijación de los tipos infractores.

EE.PP de las Cortes Generales,⁴¹ de los Parlamentos de Andalucía⁴² y de las Illes Balears,⁴³ y de las Cortes de Aragón⁴⁴ y de Castilla y León.⁴⁵ En algunas de estas normas, como puede comprobarse, se opta por un sistema mixto merced al cual se reputa, además, falta disciplinaria toda conducta incluida en un conjunto de infracciones enunciadas por medio de una serie tipos generales e imprecisos. De igual modo, en este grupo deben incluirse aquellos EE.PP. que, en el apartado anterior, englobábamos entre aquéllos que reenviaban, para este aspecto, a la legislación de función pública, estatal o autonómica;

- los que sí contienen un catálogo de infracciones con tipos más detallados, tomados de la legislación anterior al EBEP, al tratarse de Estatutos aprobados, en su mayor parte, con anterioridad a la fecha de la norma básica estatal, en algún caso con el mismo carácter genérico que hemos predicado de los del bloque anterior. Entre los mismos se encontrarían los EE.PP. de los Parlamentos de Cantabria⁴⁶ y La Rioja,⁴⁷ de la Asamblea Regional de Murcia,⁴⁸ las Cortes Valencianas⁴⁹ y la Asamblea de Extremadura.⁵⁰

La primera de las dos opciones tiene lógicas repercusiones en la vigencia de los principios constitucionales rectores del *ius puniendi* y del Derecho disciplinario, en especial los de legalidad y tipicidad, al operar mediante una remisión a normas ajenas a la autonomía administrativa de las Cámaras, además de que su aplicación habrá de adaptarse no ya a las singularidades de su organización, sino al mismo funcionamiento de estas instituciones, pues esa autonomía, dada su naturaleza instrumental,⁵¹ cobra pleno sentido cuando su ejercicio se dirige a la regulación y preservación de funciones o aspectos en los que se justifique un «tratamiento diferencial»⁵² del personal por ella afectado. Como quiera que la configuración normativa de los tipos infractores en muchos EE.PP. o, en virtud de esa remisión, en la propia legislación general, es lo bas-

41 En su art. 68.3, mientras que el art. 68.4 considera, en todo caso, faltas muy graves «el incumplimiento del deber de acatamiento a la Constitución o de imparcialidad política, el abandono reiterado del servicio, la violación del secreto profesional y el incumplimiento reiterado de las normas sobre incompatibilidades que atenten gravemente a los principios contenidos en el presente Estatuto.»

42 En su art. 40.1, en tanto que el art. 40.2 contiene una formulación casi idéntica a la del art. 68.4 del EPCG, con la única diferencia de no exigir reiteración en las conductas así tipificadas y de añadir «la realización, por el personal, de actos constitutivos de delito cuando fueren realizados en el curso o con motivo de sus funciones», supuesto en que el propio precepto impone la paralización del expediente y la suspensión del expediente hasta tanto recaiga sentencia firme en proceso penal o se decretase el sobreseimiento. Los arts. 41 y 42 comprenden, respectivamente, los listados de faltas graves y leves.

43 Después de remitirse su art. 73.3 a las faltas «establecidas con carácter general para la función pública», el art. 73.4 considera, en todo caso, muy graves los mismos tipos que el art. 68.4 del EPCG, al coincidir con éste, aunque sin remitirse a él.

44 Su art. 50.2 se remite a las faltas disciplinarias «previstas con carácter general para la Función Pública».

45 Su art. 66.3 es idéntico al art. 73.3 del EP del Parlamento de las Illes Balears, añadiendo el art. 66.4 el elenco ya conocido de faltas muy graves, que omitiremos.

46 En el que tipifica las faltas muy graves su art. 48; las graves en el art. 49; y las leves en el art. 50.

47 Se contienen las faltas muy graves en su art. 74; las graves en el art. 75; y las leves en el art. 76.

48 En el que el art. 98 comprende las faltas muy graves; el art. 99 las graves; y el art. 100 las leves.

49 En concreto en el art. 58, donde figuran los listados de las infracciones muy graves, graves y leves.

50 Su art. 66 tipifica las faltas muy graves (ap. 2), graves (ap. 3) y leves (ap. 4).

51 Que recalcan especialmente Martínez Corral y Visiedo Mazón (2008: 94).

52 Navarro Méndez (2008: 211-213).

tante amplia como para englobar conductas que sólo pueden darse considerando la naturaleza propia de la actividad parlamentaria, éstas han de poder ser subsumidas en aquéllos y ser consideradas faltas, siempre con respeto a los reiteradamente mencionados principios de legalidad y tipicidad. En conexión con ello, podría plantearse, como simple hipótesis, que los EE.PP. estableciesen deberes específicos de sus propios funcionarios, no distintos de los generales que enumera el EBEP sino, más bien, contruidos como modulación de algunos de éstos.⁵³

Piénsese, por ejemplo, no ya en la relevancia que puede llegar a alcanzar el incumplimiento o la quiebra del deber de imparcialidad política de los funcionarios al servicio de las Cámaras –cuya tipificación no se caracteriza por su precisión–, sino en la gravedad de la infracción del deber de sigilo en ese mismo ámbito. En el campo propio de las Administraciones Públicas, Sánchez Morón dice que «Frente al secreto burocrático una sociedad libre demanda transparencia administrativa y difusión de la información, [...] mientras que el secreto y la falta de publicidad en su ámbito son excepción y se observan con lógica desconfianza. Pero a veces las normas que imponen deberes justificados de secreto o reserva en la esfera pública se descalifican con excesiva facilidad. [...] también en un sistema democrático el secreto y la discreción o reserva sobre algunas informaciones que el funcionario conoce por razón de su cargo sigue teniendo una justificación objetiva y razonable», normalmente reconducible a principios, derechos o intereses constitucionalmente protegibles.⁵⁴

Pasando a lo que nos interesa aquí, si, de manera general, los Parlamentos ven regido su funcionamiento precisamente por el principio de publicidad,⁵⁵ con una serie de excepciones sometidas a reglas y/o a circunstancias tasadas, son pocas pero, sin embargo, relevantes las ocasiones en que sus sesiones adquieren un carácter secreto o no público.

– Sin entrar en el detalle reglamentario de esta regulación, que nos llevaría a un estudio acaso demasiado minucioso para los objetivos que perseguimos, el ejemplo de lo primero vendría constituido por la actividad de aquellos órganos parlamentarios cuyas sesiones, siendo normalmente públicas, devienen secretas bien por acuerdo de la mayoría de sus miembros, Pleno o Comisión, bien por los derechos e intereses que entran en juego en los asuntos de que se vaya a tratar, y cuya garantía ha de ser atendida mediante el secreto. Así, las sesiones de las diferentes Comisiones de Estatuto del Diputado o de Incompatibilidades de las Cámaras; de las Comisiones de Investigación cuando no se tramiten comparencias,⁵⁶ o del Pleno cuando debata dictámenes

53 De acuerdo con lo que para el conjunto de las Administraciones Públicas sugiere Gil Ibáñez (2007: 372).

54 Sánchez Morón (2008b: 285).

55 Así se desprende del art. 80 de la CE para las Cortes Generales, teniendo ese principio y sus excepciones un nutrido desarrollo tanto en los Reglamentos del Congreso de los Diputados (RCD) y del Senado (RS)

como en los de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. Sobre este principio *vid.* García-Escudero Márquez (2005: 95 y 101-103)

56 Esto es, aquéllas en que se fija su plan de trabajo o se debaten, se votan y, en su caso, se aprueban las conclusiones de los trabajos de la Comisión respectiva.

de estas Comisiones o de aquéllas; o igualmente de las Comisiones o de otros órganos en los que se tenga acceso a documentación secreta o reservada.⁵⁷

– Aunque el art. 64 del RCD da a entender que no son públicas las sesiones de las Comisiones, esto es, no estando abiertas al público, son susceptibles de seguimiento por los representantes de los medios de comunicación, por «no pública» entenderemos aquí toda la actividad de las Cámaras que, sin estar sujeta al principio de publicidad ni a esa presencia de tales medios, tampoco es secreta, sin perjuicio de que de sus acuerdos vayan a derivarse, al cabo, actos parlamentarios de otros órganos en sesión pública. Nos referimos a las reuniones de los órganos rectores de los Parlamentos, Mesa y Junta de Portavoces, de las que se levanta acta y cuyo resultado desemboca en la actividad que luego desarrollarán los órganos funcionales, esto es, Pleno y Comisiones,⁵⁸ así como las de los órganos o subórganos de las Comisiones, como las Mesas de las mismas o las Ponencias, sean éstas legislativas o para el estudio de una determinada materia, o propias de las Comisiones de Estudio o de Investigación.

Pues bien, resulta poco dudoso que todo incumplimiento del deber de sigilo de los empleados públicos parlamentarios, en relación con esta dimensión de la actividad de las Cámaras, será susceptible de ser calificado como infracción disciplinaria si la conducta encaja en los tipos correspondientes conforme a los cuales se sancione.

Ello rige especialmente para los Letrados de los Parlamentos, si la información o documentación obtenida con ocasión de su asistencia a los órganos cuya actividad se convierte en secreta por los motivos antedichos es objeto de publicación, utilización indebida o difusión por negligencia en su custodia, con quiebra de su carácter reservado. Los funcionarios de dichos Cuerpos son los principalmente concernidos por ese deber, ligado, por lo demás, al secreto profesional común a su condición de juristas prácticos, que adquiere aquí una vertiente singular en razón tanto del interés público al que han de atender en el ejercicio de sus funciones como de la relevancia que puede llegar a alcanzar, en muchos casos, la información o documentación a que tienen acceso por ese motivo. De igual modo, también a los Letrados les es particularmente exigible un especial celo en el respeto del principio de imparcialidad política en el desempeño de las tareas que tienen encomendadas, dada la cercanía de su labor de asistencia y asesoramiento técnico-jurídico a los órganos de las Cámaras, por su carácter plural y representativo y porque su servicio lo es a la institución parlamentaria y no a los Grupos de carácter partidario que a ella concurren.⁵⁹

57 Como ocurre, por ejemplo, en la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados del Congreso de los Diputados, o en el acceso de las Comisiones de esta Cámara a documentación clasificada en las categorías de reservada o secreta; o, de igual modo, cuando algún órgano de las Cámaras que conforman las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. recaba las declaraciones de actividades y de bienes y derechos de los altos cargos de la Administración respectiva.

58 En la formulación general que para las Cámaras de las Cortes Generales efectúa el art. 75.1 de la CE, y que se extiende a las Asambleas Legislativas de las CC.AA.

59 Sobre este particular *vid.* García-Escudero Márquez (1998: 76); y, en cuanto a las funciones de representación y defensa procesal de los Letrados de las Cortes Generales, *vid.* Sáinz Moreno (1998: 154-155).

Sin embargo, en aquellos EE.PP. que contienen un listado propio de infracciones, el mismo está directamente inspirado en la legislación común, con unos tipos en los que pueden quedar englobadas sin demasiado esfuerzo estas singularidades propias de las Administraciones parlamentarias. Aquí haremos un repaso somero de las infracciones por razón de su gravedad, sin ánimo estadístico y sin detenernos específicamente en los Estatutos en los que se encuentran tipificadas, sino recogiendo a vuela-pluma aquéllas de más frecuente recepción en su articulado:

Faltas muy graves: se encuentran castigados, en primer lugar, el incumplimiento de los deberes de acatamiento a la Constitución o al Estatuto de Autonomía; del deber de secreto profesional, con las manifestaciones ya aludidas; y del deber de imparcialidad y la violación de la neutralidad o independencia políticas, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito. También y con un vínculo claro con los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los propios empleados públicos, toda actuación que suponga discriminación, por los motivos habituales que entrañan la misma, así como la obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales. Por fin, figuran la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave al Parlamento, la Administración o a los ciudadanos, o el incumplimiento reiterado de las normas sobre incompatibilidades que atente gravemente a los principios contenidos en los EE.PP. En el terreno puramente funcional, el abandono reiterado del servicio suele asimismo tipificarse como infracción disciplinaria muy grave, como también el haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en el período de un año.

Faltas graves: el elenco de las mismas es más variado y diverso en función de los diferentes EE.PP., no obstante lo cual se reconocen algunas muy comunes.

Así, la desobediencia grave a las autoridades y superiores jerárquicos, que no esté amparada en la libertad de conciencia o la independencia profesional; la realización de actos que atenten contra el decoro de la Cámara; las incorrecciones graves con los Diputados, el personal de la Cámara y el público asistente a las sesiones; la provocación o participación en altercados dentro del recinto del Parlamento; la negligencia en la conservación de los locales, el material y los documentos del Parlamento, cuando ello suponga graves perjuicios para los mismos.

De igual modo, algunos EE.PP. formulan algunas de estas infracciones graves con el mismo tipo de las muy graves, pero siempre que no sean constitutivas de una falta de esta última categoría: así, los incumplimientos del deber de sigilo, de los atinentes a la normativa sobre incompatibilidades, del respeto al principio de legalidad en la emisión de informes o adopción de acuerdos o de la debida diligencia en el desempeño de las funciones asignadas al empleado o funcionario en su puesto concreto. En este ámbito funcional, la inasistencia injustificada al trabajo o el incumplimiento de la jornada o el horario, con diferentes graduaciones, pueden llegar a constituir, igual-

mente, falta grave. Finalmente, también la reincidencia en una falta leve por tercera vez en el plazo de un año entra dentro de este mismo catálogo de infracciones graves.

Faltas leves: a diferencia de lo que acontecía con las graves, las mismas conductas se repiten en prácticamente todos los EE.PP. que contienen un listado de faltas leves. Son: el retraso, negligencia o descuido en el cumplimiento de las funciones; la falta de asistencia, la repetida de puntualidad o el incumplimiento de la jornada de trabajo sin causa justificada, en los tres casos cuando no suponga falta grave, y la incorrección con los parlamentarios, el personal y el público, igualmente cuando no constituya falta grave.

Con respecto al clausulado de infracciones muy graves *ex art. 95.2 del EBEP* y sin perjuicio de su carácter supletorio, indicábamos *supra* que los EE.PP. podían optar –como, en la práctica, hacen– por contener sus propios tipos o incorporar, de aquél, los que considerasen oportuno en función del ejercicio de la autonomía administrativa de los Parlamentos, plasmada en su aprobación. Siendo el EBEP una Ley básica, por tanto, una falta que se halle tipificada en aquel precepto y que no figure como tal en el Estatuto respectivo o en la legislación autonómica de desarrollo de la norma estatal, a la que pueda remitirse dicho Estatuto, sería aplicable al personal de las Administraciones parlamentarias desde el momento en que se cumpla con el respeto a los principios de legalidad y tipicidad, así como con los demás que hemos analizado.

En lo que atañe a las faltas graves, las circunstancias a las que deben atender las Leyes de desarrollo *ex art. 95.3 del EBEP* son expresión, justamente, del principio de proporcionalidad en este ámbito, afectando a los tipos que se establezcan, de manera que si los EE.PP. tienen ya su propio cuadro de faltas graves, no parece que estas circunstancias hayan de ser tenidas en cuenta para una regulación *ex novo* de las infracciones, siempre que las mismas hayan presidido ya su tipificación. Ello es debido a la relevancia constitucional del principio de proporcionalidad, recogido en el art. 94.2.c), en el Derecho sancionador y en el disciplinario como concreción del mismo, y merced al cual se proscribe que la gravedad de las infracciones sea determinada por criterios o circunstancias ajenas a las que prevé el precepto básico. Por fin y como hemos visto ya, buena parte de los EE.PP. regulan las faltas leves por sí mismos, si no se remiten a otras normas que resultan, de este modo, de aplicación directa.

IV. Conclusiones

- Las particularidades en la aplicación general del Estatuto Básico del Empleado Público en cuanto tal norma básica se acrecientan en el supuesto particular del personal al servicio de las Administraciones parlamentarias, esto es, Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las CC.AA., al cual dicha Ley no le es de aplicación directa sino en la medida en que lo dispongan sus respectivos Estatutos de Per-

- sonal, siendo en todo caso supletoria (arts. 2.5 y 4.a) del EBEP). Esto mismo es predicable del régimen disciplinario de los empleados públicos, así como de las infracciones comprendidas en el mismo como uno de sus aspectos capitales.
- La incorporación, en el EBEP, de una serie de principios rectores de la potestad disciplinaria, tomados de la sancionadora común, no supone sino la plena constitucionalización de tal régimen, al traer causa los mismos, a la postre, del *ius puniendi* del Estado cuyas garantías de ejercicio se condensan en los arts. 24 y 25 de la CE. Entre tales principios *ex art.* 94.2 del EBEP, sin perder de vista su nexo con los deberes de sus arts. 52 a 54, los de legalidad y tipicidad encuentran realización en el art. 95, con la inclusión de un catálogo de infracciones muy graves, así como de las correspondientes remisiones para las graves y las leves.
 - La aplicación de esta regulación al personal al servicio de los Parlamentos depende, en buena medida, de cómo cada uno de los Estatutos de Personal la acoja en su articulado, oscilando los supuestos entre aquéllos que ya contienen sus propias infracciones y los que, mediante cláusulas de remisión, hacen suyo el régimen general de aplicación a todos los funcionarios públicos o, en su caso, a los de la Comunidad Autónoma respectiva. Ello reviste consecuencias jurídicas en función de cada opción, y ha de considerar, además, la autonomía administrativa y de personal de las Administraciones parlamentarias, así como las singularidades de su organización y funcionamiento, lo que tiene indudables repercusiones prácticas en la dinámica de estas instituciones.
 - En suma, el régimen disciplinario, y en especial el de las infracciones, de los empleados públicos y, en concreto, del personal de las Cámaras parlamentarias, ha experimentado, con la entrada en vigor del EBEP, una evolución hacia la superación de viejas *perplejidades* motivadas por la regulación que le precedía. Todo ello va en pro del abandono de las *relaciones de sujeción especial* como categoría dogmática de imprecisos perfiles que caracterizaba la relación entre Administración y empleado o funcionario, para avanzar hacia un pleno acomodo al sistema constitucional de principios y garantías vinculantes para todos los poderes públicos, sin merma de la eficacia en su actuación.

Bibliografía

- ABA CATOIRA: *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto*, Tecnos, Madrid, 2001.
- CÁMARA DEL PORTILLO: *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, 2008.
- CANTERO MARTÍNEZ: «Ámbito de aplicación y clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas», en ORTEGA ÁLVAREZ (dir.): *Estatuto Básico del Empleado Público*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007, pp. 41-105.
- EMBID IRUJO: «Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en la normativa de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 137, enero-marzo 2008, pp. 5-30.
- FUENTETAJA PASTOR: «El Estatuto Básico del Empleado Público», *Revista de Administración Pública*, 174, septiembre-diciembre 2007, pp. 457-499.
- GARCÍA MACHO: *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, Tecnos, Madrid, 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, II, 11.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ: «Los actos de la Administración parlamentaria», *Cuadernos de Derecho Público*, 4, mayo-agosto 1998, pp. 65-118.
- «El Pleno de las Cámaras: Notas, funcionamiento y competencias», *Revista de las Cortes Generales*, 64, 1.º cuatrimestre 2005, pp. 91-109.
- GIL IBÁÑEZ: «Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta (arts. 52 a 54)», en ORTEGA ÁLVAREZ (dir.): *Estatuto Básico del Empleado Público*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007, pp. 365-392.
- IVARS RUIZ y MANZANA LAGUARDA: *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos: comentarios, doctrina y jurisprudencia: Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- LINDE PANIAGUA (a): «Notas sobre la naturaleza, el ámbito y el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público», en LINDE PANIAGUA (dir.): *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Colex, Majadahonda, 2008, pp. 9-54.
- (b): «El régimen disciplinario en el Estatuto Básico del Empleado Público», en LINDE PANIAGUA (dir.): *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Colex, Majadahonda, 2008, pp. 283-304.
- LORENZO DE MEMBIELA: «La tipicidad en el procedimiento disciplinario de los funcionarios públicos», *Actualidad administrativa*, 10, mayo 2007, pp. 1.167-1.176.
- MARTÍN REBOLLO: «El Estatuto del Empleado Público: un Godot que no ha llegado», *Revista de Administración Pública*, 174, septiembre-diciembre 2007, pp. 129-159.
- MARTÍNEZ CORRAL y VISIEDO MAZÓN: «El Estatuto Básico del Empleado Público y su posible aplicación a los Parlamentos autonómicos», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 19, diciembre 2008, pp. 93-132.
- MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2.ª ed., vol. I, Iustel, Madrid, 2007.
- NAVARRO MÉNDEZ: «Sobre las garantías jurídicas mínimas en los procedimientos disciplinarios parlamentarios: principio de legalidad penal y derecho de defensa?», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2, 2006, pp. 13-28.
- «Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del Empleado Público a la modernización de la Función Pública Parlamentaria Autonómica», *Revista de Derecho de Extremadura*, 3, septiembre-diciembre 2008, pp. 206-232.
- NIETO GARCÍA: *Derecho Administrativo sancionador*, 4.ª ed., Tecnos, Madrid, 2005.
- ORTEGA ÁLVAREZ: «Introducción», en ORTEGA ÁLVAREZ (dir.): *Estatuto Básico del Empleado Público*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007, pp. 11-39.
- PALOMAR OLMEDA, «Título I. Objeto y ámbito de aplicación», en PALOMAR OLMEDA y SEMPERE NAVARRO (dirs.) y QUINTANILLA NAVARRO (coord.), *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, 1.ª ed., Cizur Menor, 2008, pp. 21-74.
- PRIETO ÁLVAREZ: «La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción», *Revista de Administración Pública*, 178, enero-abril 2009, pp. 215-247.
- SÁINZ MORENO: «Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central», *Cuadernos de Derecho Público*, 4, mayo-agosto 1998, pp. 119-155.
- SÁNCHEZ MORÓN (a): «Régimen disciplinario», en SÁNCHEZ MORÓN (dir.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2.ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 541-555.
- (b): *Derecho de la función pública*, 5.ª ed., Tecnos, Madrid, 2008.

SANTAMARÍA PASTOR: *Principios de Derecho Administrativo General*.
I, 1.ª ed., Iustel, Madrid, 2004.

SEMPERE NAVARRO y HIERRO HIERRO: «Título VII. Régimen disciplinario», en PALOMAR OLMEDA y SEMPERE NAVARRO (dirs.) y QUINTANILLA NAVARRO (coord.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, 1.ª ed., Cizur Menor, 2008, pp. 795-829.