



editorial

Us oferim el setzè i darrer número de la sèrie monogràfica de butlletins que hem dedicat a l'**EBEP**, en el qual l'autor, **Xavier Boltaina Bosch**, realitza un seguit de **propostes de desenvolupament legislatiu a nivell autonòmic i pensant en la seva aplicació a l'àmbit local**, referides al tema del **RÈGIM DISCIPLINARI**.

CONSIDERACIONS PRELIMINARS

Aquestes propostes s'estructuren en dos àmbits, personal funcionari i laboral, malgrat l'EBEP configura un règim jurídic comú en molts aspectes per a un i altre col·lectiu. Encara que el marge d'actuació de les Comunitats Autònomes en aquesta matèria és molt ampli, la possibilitat que regulin també el règim disciplinari en relació amb el personal laboral, aconsella certa tenir cautela en enunciar les propostes, distingint -les en dos apartats diferenciats.

PERSONAL FUNCIONARI

PROPOSTA 1: TRANSLACIÓ DEL CONTINGUT DE L'EBEP A LA NORMATIVA AUTONÒMICA

Sense perjudici del seu desenvolupament, i per tal d'evitar disfuncions entre diferents normes, **seria aconsellable que la normativa catalana incorpori amb caràcter de màxima urgència tots els principis generals de l'EBEP que informen el règim sancionador**, així com una reformulació completa d'aquells aspectes -faltes, sancions, prescripció, etc- que l'EBEP ha modificat i que estan ja en vigor i actualment topen amb la regulació autonòmica i amb el *Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament del personal al servei de les entitats locals (RPSEL)*.

PROPOSTA 2: MANTENIMENT DEL PRINCIPI D'IDENTITAT ESTABLERT A L'ART. 300.1 DEL DECRET LEGISLATIU 2/2003, DE 28 D'ABRIL, PEL QUAL S'APROVA EL TEXT REFÓS DE LA LLEI MUNICIPAL I DE RÈGIM LOCAL DE CATALUNYA EN RELACIÓ AL RÈGIM DISCIPLINARI

La previsió del referit precepte, segons la qual el règim estatutari dels funcionaris locals pel que fa al règim disciplinari ha d'ésser idèntic al dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat, s'hauria de mantenir, de tal manera que el règim de faltes, sancions i procediment disciplinari sigui fonamentalment equivalent. **Això ha de suposar la derogació expressa del règim disciplinari actualment recollit al RPSEL** i la introducció, en la futura llei de funció pública catalana i en el reglament que desenvolupi el règim disciplinari, del referit principi d'identitat, incorporant però aquelles especialitats, com ara els òrgans competents per imposar sancions, que siguin específiques del funcionament de les corporacions locals.

Amb els límits previstos en la DA 2ª 6 EBEP, el principi d'identitat també s'hauria d'aplicar als funcionaris amb habilitació de caràcter estatal, amb les particularitats pròpies que se'n deriven per a aquest col·lectiu professional.

PROPOSTA 3: REFORMULACIÓ COMPLETA I EN PROFUNDITAT DEL RÈGIM DE FALTES DEL PERSONAL FUNCIONARI

L'EBEP ha suposat evidents canvis en tot l'esglaonat de faltes molt greus, greus o lleus (i en les seves corresponents sancions). Es fa absolutament imprescindible amb caràcter urgent que, si més no, amb norma de rang legal, s'adapti la normativa catalana a les previsions de l'EBEP. En concret, caldria valorar les següents actuacions:

- **Adaptació de les faltes molt greus a l'EBEP i incorporació d'altres faltes també molt greus més ajustades a la realitat de l'Administració** que superin l'estret encaix i la dificultat de tipificació que implica l'art. 95.2 EBEP, que farà sovint inviable el seu ús.
- **Anàlisi en profunditat del règim de faltes greus, totes elles a regular per llei autonòmica**. Caldria aprofundir en el marge d'actuació que l'EBEP atorga a les Comunitats Autònomes, ja que en l'actual règim algunes podrien passar a ser molt greus i altres lleus, i perfilar amb més detall l'opció de falta greu, sota els principis fixats en l'art. 95.3 EBEP.
- **Formular el llistat de faltes lleus** -també de total configuració autonòmica, però ara per llei- **com a eina de gestió dels recursos humans**, excepte per a aquells supòsits on sigui millor incardinar-ho com a falta greu o molt greu. **La falta lleu hauria de servir com instrument per sancionar la quotidianitat dels incompliments més**



habituals del personal funcionari en relació amb el funcionament del servei públic i el desenvolupament de les tasques i funcions del lloc de treball (vegeu proposta 5).

- **Vincular la definició de possibles faltes molt greus, greus i lleus als deures dels empleats públics i als principis ètics i principis de conducta que conformen el Codi de conducta (arts. 52 a 54), doncs moltes d'aquestes prescripcions poden ser assumides com a faltes en el seu incompliment (per exemple jornada, horaris, austeritat, obligació de formació, observar la normativa de seguretat i salut, etc).**
- **Regular amb detall la reincidència en les faltes lleus o greus per ser sancionat per una falta de grau superior, greu o molt greu.**
- **Tenir present la reserva de llei prevista per a les faltes greus i lleus –malgrat els termes ambivalents en què es pronuncia l'art. 95.4 EBEP respecte a les faltes lleus-, que obligaria a valorar algun tipus específic de faltes singularitzades per al personal funcionari de les corporacions locals a l'hora de redactar la norma legal, en ser impossible la seva concreció per posterior via reglamentària.**

PROPOSTA 4: DESENVOLUPAMENT AMPLI I DETALLAT DEL RÈGIM DE SANCIONS

En concret es proposa:

- **Concretar els efectes *ad futurum* quant a la revocació del nomenament del personal funcionari interí sancionat per la comissió d'una falta molt greu i limitar, també, aquesta sanció màxima a determinades faltes o nivells de gravetat**, evitant que per qualsevol falta molt greu automàticament es produeixi la revocació del nomenament. Es proposa una equiparació amb les sancions per faltes molt greus del personal funcionari de carrera.
- **Fixar l'abast de la inhabilitació per a un nou contracte de treball quan el personal laboral hagi estat acomiadat disciplinàriament**. Entenc que aquesta inhabilitació per a funcions similars hauria de ser-ho per a qualsevol administració pública i les "*funcions similars*" s'han de referir a mateixa categoria o grup, o equivalent segons els criteris de l'ET.
- **Modular el ventall de la sanció de suspensió de funcions**, ocupació i sou, que arriba a l'EBEP fins als 6 anys. Es proposa, per a les faltes lleus, que la suspensió pugui ser de durada més àmplia (superant els 15 dies actuals de la vigent llei autonòmica) i instituir un esglaonat de mínima i màxima durada segons es tracti d'un dels tres tipus de sancions.
- **Determinar els supòsits en els quals la sanció de trasllat forçós sigui procedent** i, en especial, la fórmula per a executar-la i l'abast, principalment el temporal, dels seus efectes.
- **Perfilar amb detall la sanció de demèrit i la manera com afectarà la carrera, la promoció i la mobilitat voluntària**. En concret, la normativa autonòmica hauria de fixar supòsits com el retrocés en la categoria o el grau personal assolit, la destitució del càrrec de comandament, la privació temporal del dret a l'avaluació del desenvolupament als efectes de carrera o d'altres aspectes de la vida administrativa i els supòsits en els quals es restringeixi la participació en ascensos, promoció interna i mobilitat.
- **Incloure l'advertència com una sanció també per la comissió de faltes greus.**
- **Plantejar altres possibles sancions diferents de les previstes a l'art. 96.1 EBEP**, com ara la destitució del càrrec de comandament o el trasllat de lloc de treball dins de la mateixa localitat on estigui adscrit aquest lloc.
- **Preveure que durant la situació administrativa de suspensió de funcions (art. 90 EBEP) el personal funcionari no podrà canviar a una altra situació.**

Igualment convindria una regulació que estableixi:

- **Vinculat a la sanció, però no necessàriament sempre com a resultat d'aquesta, cal regular l'acció de regress que l'entitat local pugui dirigir contra l'empleat culpable dels danys causats a l'Administració**, així com l'acció de rescabament per part dels particulars pels danys causats a les seves persones o béns, produïts per culpa o negligència de l'empleat.
- **Igualment, caldria una regulació detallada en via reglamentària de la deducció proporcional de retribucions**, un cop aquesta mesura va abandonar el seu caràcter sancionador, **per les diferències entre la jornada reglamentària i l'efectivament realitzada pel funcionari**, i regular la seva interrelació amb les faltes de puntualitat o assistència.
- **Fixar la impossibilitat d'imposar sancions que impliquin la reducció de la durada de les vacances o d'altre descans o dret vinculat a la conciliació de la vida familiar i laboral; igualment, la prescripció de la multa d'havers.**

PROPOSTA 5: POTENCIACIÓ DEL RÈGIM DE FALTES I SANCIONS LLEUS I DEL PROCEDIMENT D'APLICACIÓ

En relació amb la proposta 3, **s'hauria de potenciar l'apartat relatiu a faltes i sancions lleus i, especialment, les particularitats del procediment disciplinari aplicable en aquests supòsits.** El procediment hauria de basar-se en criteris de sumarietat, major flexibilitat i agilitat, tot respectant els principis de l'EBEP, deixant únicament per a les faltes greus i molt greus el procediment clàssic o els abreujats que es formulen en la proposta 6. **La futura llei autonòmica hauria de plantejar-se la possibilitat de no separació entre la fase instructora i la sancionadora encomanades a òrgans diferents, vistos els termes ambivalents dels segons paràgrafs dels apartats 1 i 2 de l'art. 98 EBEP.**

PROPOSTA 6: PROCEDIMENT DISCIPLINARI

Crec que és tracta de l'eix central de tot el règim disciplinari, doncs l'actual procediment fortament reglamentista fa, sovint, difícilment la seva aplicació i d'incert resultat. En concret es proposa:

- **La regulació amb urgència d'un nou procediment disciplinari que, tot respectant els principis de l'EBEP, permeti una tramitació més àgil i eficaç.** En aquest sentit, fóra bo un apropament del règim disciplinari per al personal funcionari a aquell que existeix en nombrosos convenis col·lectius per al personal laboral, molt més flexible. Aquesta regulació hauria d'implicar la derogació del RPSEL així com la creació d'un sol procediment, amb les especificitats necessàries (òrgans d'actuació, etc) tant pel personal al servei de l'Administració de la Generalitat com de les entitats locals. La normativa autonòmica, per afavorir aquesta agilitat i eficàcia, hauria de valorar la possible reducció dels terminis de tramitació dels expedients, la concentració en un sol tràmit de la fase d'al·legacions o la regulació de procediments abreujats -més enllà del procediment sumari per a faltes lleus- per a faltes greus o molt greus.
- La Llei autonòmica hauria de preveure únicament els principis reguladors del procediment disciplinari, essent el reglament el que perfili amb detall aquest règim, distingint entre el procediment disciplinari -i els hipotètics abreujats- per a faltes molt greus i greus, i el procediment sumari per a faltes lleus.
- **En la regulació del procediment sumari s'hauria de preveure la no separació de la fase d'instrucció i de la de sanció, per tal d'agilitar-lo** i vista la separació formal que es dona entre l'art. 98.1 i l'art. 98.2 EBEP.
- Fixar a través del reglament, **les mesures de caràcter provisional que es puguin adoptar durant el procediment.**
- **Determinar els supòsits en els quals, durant la suspensió provisional de funcions, sigui possible retribuir el personal funcionari amb una quantia superior a la fixada a l'art. 98.3 EBEP** atenent a les càrregues familiars o altres criteris objectivables.
- **Clarificar que el procediment disciplinari únicament regula la responsabilitat del personal funcionari per la comissió de la falta que es tracti** i especificar que, d'una banda, la responsabilitat patrimonial es troba regulada en la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, i d'altra la penal en el Codi Penal. D'aquesta manera se superarien els termes ambivalents en que es pronuncia l'art. 94.1 *in fine* EBEP.

PERSONAL LABORAL

Es fa aquí un plantejament, que hom podria considerar agosarat. **Una interpretació formalista ens portaria a afirmar que les Comunitats Autònomes en cap cas poden regular aspectes que afectin al personal laboral atès el sistema de fonts i el règim competencial Estat/Comunitats Autònomes, que reserva a l'Estat la competència exclusiva en legislació laboral. No obstant, a l'empara de l'art. 93.1 EBEP, el fet de que el personal laboral és "empleat públic" i que el règim disciplinari és una qüestió interna de cada administració pública, opino que es pot apostar per un criteri que consideri el règim disciplinari del personal laboral, llevat de les limitacions expressives fixades a l'EBEP, com una manifestació de la potestat d'organització de la Comunitat Autònoma, i en aquest sentit es formulen les propostes 7 a 9.**

PROPOSTA 7: FIXACIÓ DEL CARÀCTER INDICATIU DE LES FALTES I SANCIONS DEL RÈGIM DISCIPLINARI DEL PERSONAL FUNCIONARI PER AL PERSONAL LABORAL

Encara que l'EBEP i la llei autonòmica regulin gran part del règim del personal funcionari i del personal laboral, sóc del parer que aquesta última normativa no pot instituir el llistat de faltes i sancions del personal laboral. Per tant, **la futura llei autonòmica només hauria de tipificar les faltes i sancions del personal funcionari però fixant**

orientativament que la negociació col·lectiva laboral podrà acordar l'aplicació total o parcial del règim disciplinari establert en la norma catalana.

En cap cas es pot considerar que els termes de l'art. 95.4 EBEP permetin una regulació a través de la futura llei autonòmica de les faltes lleus del personal laboral: aquesta regulació correspon a la negociació col·lectiva i així ho hauria de recollir la norma autonòmica, completant l'art. 95.4 EBEP, de redacció defectuosa.

PROPOSTA 8: EXTENSIÓ DE L'ART. 98 EBEP, APARTATS 3 I 4, AL PERSONAL LABORAL

La llei autonòmica hauria de perfilar amb claredat, que el règim de mesures de caràcter provisional fixades en l'EBEP també és aplicable al personal laboral. Malgrat que els dos apartats es refereixen formalment en exclusiva al personal funcionari, la lògica del precepte porta a que la seva aplicació ho sigui també al personal laboral i així ho hauria de recollir la futura llei autonòmica.

PROPOSTA 9: EXTENSIÓ DEL PROCEDIMENT DISCIPLINARI DE L'ART. 98.2 EBEP AL PERSONAL LABORAL

Malgrat els dubtes existents -que no són pocs i que en gran part comparteixo- sobre la capacitat de la normativa autonòmica per entrar a regular el règim disciplinari del personal laboral, **la freqüent absència d'un procediment disciplinari en els convenis col·lectius, o la falta d'adequació als principis de l'EBEP, fa que no em sembli irraonable que el procediment disciplinari de l'art. 98.2 EBEP hagi de concretar-se també en la seva aplicació al personal laboral, sota la base de que es refereix a una competència de l'Administració de caràcter organitzatiu**, que afecta al treballador com a "empleat públic". Aquesta opció resoldria el buit normatiu existent actualment i que es donarà també en el futur i no hauria d'evitar, tampoc, que la negociació col·lectiva pugui completar el referit procediment disciplinari o bé, fins i tot, que solament s'apliqués el procediment fixat per la Comunitat Autònoma en absència de regulació convencional. En aquest sentit, el procediment que s'aprovi reglamentàriament podria adoptar un caràcter supletori d'allò previst en la negociació col·lectiva o en absència de regulació total o parcial en aquesta.

PROPOSTA FINAL: PROFESSIONALITZACIÓ DE LA INSTRUCCIÓ DEL PROCEDIMENT DISCIPLINARI

La dificultat d'una bona instrucció del procediment disciplinari, en especial per part de les entitats locals de petita o mitjana dimensió, faria aconsellable **que la llei autonòmica regulés la possibilitat d'instituir un cos de funcionaris que assumís la funció de tramitació d'expedients disciplinaris de les entitats locals, a petició voluntària d'aquestes**. Caldria valorar, fins i tot, si per un major respecte dels principis de l'art. 94 EBEP, la instrucció dels expedients disciplinaris fos assumida en tot cas sempre per un òrgan aliè a l'administració afectada, ja sigui de la Generalitat o de les entitats supramunicipals.