

# RÉGIMEN DISCIPLINARIO AL QUE HAN DE SUJETARSE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Comentario a la STS de 30 de marzo de 2017<sup>1</sup>

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

---

## EXTRACTO

El Tribunal Supremo ha rechazado la doctrina recogida en una sentencia dictada por un juzgado de Sevilla, afirmando que en todo caso resulta de aplicación a los empleados públicos el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado de 1986, en lo relativo a la tipificación de las faltas graves y leves, pues al margen de la impunidad que supondría su inaplicación, lo cierto es que sus previsiones cuentan con la cobertura legal sobrevenida que le presta el EBEP de 2007, y que mantendría en vigor el Reglamento del 86 en tanto se produzca el desarrollo legislativo en el ámbito de cada Administración pública, previsto en el EBEP.

**Palabras clave:** función pública; régimen sancionador; reserva de ley en materia sancionadora; límites a la potestad reglamentaria.

---

*Fecha de entrada:* 13-09-2017 / *Fecha de aceptación:* 25-09-2017

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta sentencia en [www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com) (selección de jurisprudencia de Derecho Administrativo del 1 al 15 de mayo de 2017).

Vamos a abordar a través del presente comentario como el Tribunal Supremo ha zanjado de manera definitiva una cuestión que desde la promulgación en el año 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público ha venido ocasionado no pocos problemas a los operadores jurídicos del ámbito administrativo, más concretamente el referido a la función pública y al régimen disciplinario al que han de sujetarse los empleados públicos, atendida su relación de sujeción especial con las Administraciones públicas.

Toda la problemática que aquí nos ocupa trae causa de la regulación que la hoy derogada Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, dedicó al régimen disciplinario de los empleados públicos, y que de manera sorprendente se limitó a tipificar, en su título VII, concretamente en el artículo 95.2, las faltas muy graves, efectuando las siguientes referencias a las faltas graves y a las leves. Con relación a las primeras, el apartado 3 del citado artículo 95 efectuó una remisión a las leyes que bien el Estado, bien las comunidades autónomas, e incluso los convenios colectivos, en el caso del personal laboral, se dicten al efecto, estableciendo, como únicos parámetros a respetar por esta legislación de desarrollo, que la tipificación deberá responder a criterios tales como el grado en que se haya vulnerado la legalidad, la gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos y el descrédito para la imagen pública de la Administración.

En parecidos términos a los previstos para las faltas graves el apartado 4 del artículo 95 se refiere a las faltas leves, precisando que «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».

A la vista de lo hasta ahora expuesto no resulta difícil colegir la delicada situación en que el EBEP ha colocado a las faltas graves y leves cometidas por los empleados públicos y el vacío normativo a las que las condena, de manera que las distintas Administraciones públicas, ante la pasividad de sus legisladores que no han dictado la normativa de desarrollo, han debido recurrir al Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado, concretamente a sus artículos 7 y 8, que tipifican de manera completa todo un elenco de faltas graves y leves. Ello no ha dejado de provocar no pocos problemas interpretativos y que se proyectan sobre la ausencia de una norma con rango legal que ampare estos tipos sancionadores.

Pero lo aun más sorprendente es que el legislador, siendo conocedor de esta problemática y de la existencia de numerosos pronunciamientos jurisdiccionales que han anulado multitud de resoluciones sancionadoras dictadas por las Administraciones públicas imponiendo sanciones por la comisión de infracciones graves y leves, cuando vino a elaborar el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, norma que vino a derogar el EBEP del 2007, soslayó subsanar esta omisión, habiéndose limitado a reproducir lo ya recogido en el EBEP. En definitiva, se perdió una perfecta oportunidad para aclarar y modernizar este ámbito de la Función Pública, si bien la Sentencia del Tribunal Supremo que vamos a comentar ha venido a echar «un capote» de dimensiones considerables a las Administraciones públicas para seguir imponiendo sanciones por infracciones graves y leves de sus empleados.

Pues bien, centrándonos en el supuesto concreto que aquí nos ocupa, nos situamos en el año 2011 cuando por parte de la Delegación Provincial de Jaén de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, se impuso a un empleado público dependiente de la misma una sanción de apercibimiento por la comisión de una infracción leve de las tipificadas en el citado Real Decreto 33/1986, de 10 de enero.

Recurrida la misma ante la jurisdicción contencioso-administrativa, un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla dictó sentencia estimando el recurso anulando la sanción impuesta al entender que la entrada en vigor del EBEP en el año 2007 supuso la deslegalización de las faltas leves y graves cometidas por los empleados públicos, toda vez que la citada ley no determina ni precisa el elenco de las infracciones de tal naturaleza, quedando sin virtualidad a partir de dicho momento lo dispuesto en tal sentido por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, al carecer del rango legal exigido por la reserva de ley en materia sancionadora, atendida la derogación expresa de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1965 operada por el EBEP.

Desde luego el panorama que se podría llegar a cernir sobre las Administraciones públicas de proliferar sentencias como la expuesta resultaba demoledor, pues significaba que las faltas graves y leves que pudieran cometer los empleados públicos habrían de quedar impunes al no venir las mismas refrendadas por texto legal alguno, y ello mientras los distintos legisladores estatal y autonómicos incumplieran lo dispuesto por el EBEP al exigir un desarrollo legal para fijar y precisar un nuevo catálogo de infracciones leves y graves que modernizara y actualizara el previsto en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero.

Es por ello que la Junta de Andalucía, Administración afectada por la sentencia, decidiera acudir al Tribunal Supremo a fin de que por este se fijara una doctrina legal sobre la cuestión y así dotar de seguridad jurídica a las Administraciones públicas de cara a la imposición de las sanciones graves y leves a imponer a los empleados públicos por hechos cometidos en el ejercicio de sus funciones públicas. Atendida la naturaleza de la sanción concreta impuesta en el caso que nos ocupa –apercibimiento–, no cavia interponer recurso de apelación, pues aunque la cuantía de la misma es indeterminada, es en todo caso inferior a una significación económica

de 30.000 euros, razón por la que la Junta de Andalucía decidió acudir al recurso de casación en interés de la ley, que se encontraba regulado en el hoy derogado artículo 100 de la LRJCA, y que venía a habilitar en exclusiva a las Administraciones para interponer dicho recurso cuando se estimara que la doctrina recogida en una resolución judicial resultara, además de errónea, gravemente dañosa para el interés general.

Apuntar que este recurso ha sido suprimido por la reforma operada en la LRJCA por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, y cuya entrada en vigor data del 22 de julio de 2016, quedando subsumido el mismo dentro del nuevo recurso de casación que rige en la jurisdicción contencioso-administrativo y que se encuentra supeditado al interés casacional de la materia objeto de recurso, significando que el nuevo artículo 88 de la LRJCA en su apartado 2 b) establece una presunción de interés casacional cuando una sentencia a impugnar sienta una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales.

Pues bien, como resulta exigible, la Junta de Andalucía en su escrito de recurso propone la doctrina legal que ha de regular la cuestión sometida a debate, interesando que la aplicación de los preceptos que el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, dedica a regular sancionar las faltas disciplinarias graves y leves en que incurran los empleados públicos satisfice el principio de reserva de ley, pues tal reglamento tiene la cobertura legal que resulta de la aplicación integradora de los artículos 94.3 apartado 3, 95.3 y 4, de la disposición derogatoria única, apartado g) y de la disposición final cuarta, apartado 3.º del EBEP, que mantienen en vigor el citado Reglamento hasta tanto se produzca el desarrollo legislativo en el ámbito de cada Administración pública.

La Junta de Andalucía, además, cuenta con la inestimable ayuda del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, que comparten el carácter de gravemente dañosa para el interés general, y errónea de la sentencia impugnada, poniendo de manifiesto que la disposición final cuarta de la ley que aprueba el Estatuto Básico del Funcionario Público prevé que se mantendrán en vigor las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, siempre que no se opongan a lo establecido en dicho Estatuto.

En cuanto el Tribunal Supremo comienza a desgranar los razonamientos recogidos en la sentencia, ya se empieza a atisbar que la propuesta de la Junta de Andalucía va a encontrar una favorable acogida, pues de inicio se afirma por el Alto Tribunal la concurrencia del requisito de grave daño para el interés general, pues nos encontramos ante una materia altamente sensible como lo es el derecho administrativo sancionador en el ámbito de la función pública, que quedaría vacío de contenido en lo relativo a las infracciones leves y graves, afectando a una infinidad, pluralidad y generalidad de asuntos, lo que, al fin y a la postre, conduciría a dejar impunes las conductas transgresoras de estos dos tipos de infracciones disciplinarias, leves y graves, en que puedan incurrir los funcionarios públicos, impidiendo el ejercicio de la potestad sancionadora en tales casos, lo que erosiona gravemente los intereses generales y afecta al normal funcionamiento de la Administración pública como organización servicial de la comunidad.

Una vez que se ha afirmado la concurrencia del primero de los requisitos exigidos en el artículo 100 de la LRJCA, a saber, que nos encontramos ante la existencia de un grave daño al interés general, la sala debe examinar si se da el otro, que la doctrina es errónea, para poder llegar a estimar el recurso de casación en interés de la ley. En este sentido se ha de partir de la idea nuclear que subyace en la sentencia impugnada y que no es otra que la derogación con la entrada en vigor del EBEP del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado de 1986, lo que determina que al regularse únicamente las faltas muy graves en dicho EBEP, las faltas graves y leves carecen de esa cobertura legal.

Para ello la sala expone de manera muy ilustrativa y didáctica los antecedentes normativos del régimen disciplinario de los empleados públicos, partiendo de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero; del Decreto 2088/1969, de 16 de agosto, que aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado; de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y del ya reiterado Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, llegando a la Ley 7/2007, EBEP, y al Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que, por otra parte, no contiene ninguna innovación al respecto, pues mantiene ese mismo régimen jurídico previsto en el EBEP de 2007.

Está acertado el Tribunal Supremo cuando sitúa el origen de todos los «males» en la presunta derogación por parte del EBEP del artículo 89 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, precepto este que dotaba de refrendo legal a los artículos 7 y 8 del Real Decreto 33/1986, al precisar que la gravedad o levedad de las faltas de los funcionarios se fijará reglamentariamente en función de una serie de elementos, que no viene al caso reproducir.

No concluye el Tribunal Supremo que se haya producido tal derogación. Y es que razona que el Reglamento de 1986 no queda en modo alguno privado de cobertura legal, toda vez que la derogación expresa del artículo 89 de la Ley de 1964 no es una derogación sin más, toda vez que se establece que quedan derogadas «con el alcance establecido en la disposición final cuarta», según se indica al inicio de la disposición derogatoria única del EBEP, las normas que allí se relacionan. Lo que se traduce, si atendemos a la disposición final cuarta apartado 3, es que hasta que se dicten esas leyes de la función pública (leyes de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas) y las normas reglamentarias de desarrollo, se mantendrán las «normas vigentes», lo que comprende tanto las normas legales como las reglamentarias, sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, entre las que debemos incluir el régimen disciplinario, en tanto no se opongan a lo establecido en el EBEP. Y el contenido, por lo que aquí interesa, del Reglamento de 1986, no contradice ni se opone, sino que complementa lo dispuesto en dicho EBEP, respecto de las faltas graves o leves.

Apunta el Alto Tribunal que la legislación básica de la función pública *no comprende, a tenor del EBEP*, a las faltas graves y leves, pues respecto de ellas se establece una remisión a las futuras leyes de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, lo que no acontece con relación a las faltas muy graves que sí se integran en las bases del régimen estatutario de los funcionarios, por expresa decisión del EBEP.

Por último, expone el Tribunal Supremo que no se puede obviar una circunstancia que considera esencial para la comprensión de la materia. Y es que nos encontramos ante una relación de sujeción especial que exige una modalidad de colaboración entre ley y reglamento más benevolente que la exigida para las relaciones de sujeción general, que recordemos implican que todos los ciudadanos pueden ser sancionados por la Administración (por ejemplo, sanciones en materia de tráfico y seguridad vial).