

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 548/2017 de 30 Mar. 2017, Rec. 3300/2015

Ponente: Teso Gamella, María del Pilar.

LA LEY 22929/2017

ECLI: *ES:TS:2017:1455*

Fija doctrina en interés de ley

Doctrina esencial

Faltas graves y leves. Cobertura legal del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado.

La aplicación de los artículos 7 y 8 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado aprobado por RD 33/1986, de 10 de enero (LA LEY 55/1986), para sancionar las faltas disciplinarias graves y leves en que incurran los empleados públicos, no resulta contraria al principio de legalidad, sino que tal norma tiene la cobertura legal que resulta de la aplicación integradora de los artículos 94 apartado 3º, 95 apartados 3º y 4º, Disposición Derogatoria Única, apartado g) y Disposición Final Cuarta, apartado 3º de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LA LEY 3631/2007), que mantienen en vigor el citado Reglamento hasta tanto se produzca el desarrollo legislativo en el ámbito de cada Administración Pública.

FUNCIONARIOS PÚBLICOS. RÉGIMEN DISCIPLINARIO. DOCTRINA LEGAL. Cobertura legal del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. La única vía para depurar las conductas no tipificadas como muy graves en el EBEP es el citado Reglamento. La derogación o inaplicación del mismo, por la falta de cobertura legal, supone la imposibilidad de sancionar estos tipos de ilícitos disciplinarios. Grave daño al interés general, cuya existencia ha resultado verificada, pues supone privar a la Administración del ejercicio de la potestad sancionadora cuando las conductas no estén tipificadas como faltas muy graves. La aplicación de los arts. 7 y 8 del citado Reglamento, aprobado por RD 33/1986, para sancionar las faltas disciplinarias graves y leves en que incurran los empleados públicos no resulta contraria al principio de legalidad, sino que tal norma tiene la cobertura legal que resulta de la aplicación integradora de los arts. 94.3, 95.3 y 95.4, DD Única, apartado g) y DF Cuarta, apartado 3 Ley 7/2007, del EBEP, que mantienen en vigor el citado Reglamento hasta tanto se produzca el desarrollo legislativo en el ámbito de cada Administración Pública.

El Tribunal Supremo declara haber lugar al recurso de casación en interés de la Ley interpuesto contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 7 de Sevilla, y fija doctrina legal en relación a la cobertura legal y a la aplicación de los arts. 7 y 8 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por RD 33/1986.

A Favor: ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.

En Contra: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

SENTENCIA

En Madrid, a 30 de marzo de 2017

Esta Sala ha visto el recurso de casación en interés de la Ley nº 3300/2015 interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía en la representación que legalmente ostenta, contra la Sentencia de 28 de mayo de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7 de Sevilla, en el recurso contencioso administrativo nº 516/2012 , sobre personal. Se han personado como parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Maria del Pilar Teso Gamella

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia que se impugna de fecha 28 de mayo de 2015 , dispone, en el fallo, lo siguiente:

"Debo desestimar y desestimo la demanda rectora de esta litis. (...) Sin imposición de costas".

Y con fecha 15 de junio de 2015, se dicta auto aclaratorio, cuya parte dispositiva es:

"Debo subsanar y subsano el error manifiesto advertido en el fundamento de derecho tercero y en el fallo de la presente sentencia, y así donde se dice que procede desestimar íntegramente el recurso, debe decirse que procede estimar íntegramente el presente recurso contencioso administrativo, anulando la resolución recurrida por no ser conforme a derecho".

SEGUNDO.- La Letrada de la Junta de Andalucía se personó ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo y con fecha 19 de octubre de 2015, formuló escrito de interposición del recurso de casación en interés de la Ley, expresando los motivos en que se ampara y solicitando a la Sala que se dicte sentencia por la que se fije la doctrina legal que propone: *"La aplicación de los artículos 7 y 8 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado aprobado por RD 33/1986, de 10 de enero (LA LEY 55/1986) para sancionar las faltas disciplinarias graves y leves en que incurran los empleados públicos no resulta contraria al principio de legalidad, sino que tal norma tiene la cobertura legal que resulta de la aplicación integradora de los artículos 94 apartado 3º de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LA LEY 3631/2007), que mantienen en vigor el citado Reglamento hasta tanto se produzca el desarrollo legislativo en el ámbito de cada Administración Pública".*

TERCERO.- El Abogado del Estado se ha personado y presenta escrito con fecha 11 de julio de 2016, en el que tras las alegaciones oportunas solicita se admita el presente recurso extraordinario de casación en interés de Ley.

CUARTO.- Por su parte, el Ministerio Fiscal, en la audiencia conferida, solicita la inadmisión y subsidiariamente, la estimación del recurso de casación en interés de Ley interpuesto por la Junta de Andalucía en los términos, con los matices y fundamentos que señala en dicho escrito.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones, mediante providencia de 21 de diciembre de 2016, se señala para votación y fallo el día 14 de marzo de 2017, en cuya fecha ha tenido lugar. Continuando la citada deliberación el día 21 de marzo, en que terminó la misma. Entregada la sentencia por la magistrada ponente el día 22 de marzo de 2017.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso de casación en interés de la Ley se impugna la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 7 de Sevilla, que estimó el recurso contencioso administrativo, según consta en el auto de aclaración, interpuesto contra la Resolución, de 17 de junio de 2011, de la Delegación Provincial de Jaén de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, que impuso, a la parte allí recurrente, D. Luis Angel , la sanción de apercibimiento, de conformidad con lo previsto en el *Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado* , aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero (LA LEY 55/1986).

La sentencia que se impugna declara que *"en nuestra reciente sentencia de fecha 15 de diciembre de 2014 hemos tomado partido por entender que la entrada en vigor del EBEP ha representado la deslegalización del catálogo de las faltas disciplinarias graves y leves, en la medida que no aparecen descritas en el propio EBEP como sí ocurre con las faltas muy graves, remitiendo la Ley 7/2077, al desarrollo posterior del catálogo de faltas graves y leves, que imperativamente debe ser por medio de una disposición con rango de Ley, decayendo la virtualidad del catálogo incorporado al reglamento de régimen disciplinario de los Funcionarios civiles del Estado, por cuanto es de fecha anterior a la publicación del EBEP y su desarrollo en cuanto que precisión reglamentaria de tipos sancionadores previstos en una Ley carece de norma de este rango de carácter habilitante, por la expresada derogación de la Ley de Funcionarios civiles del Estado de 1965 "*.

SEGUNDO.- La Administración autonómica recurrente propone como doctrina legal, la siguiente:

"La aplicación de los artículos 7 y 8 del Reglamento de Regimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado aprobado por RD 33/1986, de 10 de enero (LA LEY 55/1986) para sancionar las faltas disciplinarias graves y leves en que incurran los empleados públicos no resulta contraria al principio de legalidad, sino que tal norma tiene la cobertura legal que resulta de la aplicación integradora de los artículos 94 apartado 3 º, 95 apartados 3 º y 4º, Disposición Derogatoria Única, apartado g) y Disposición Final Cuarta, apartado 3º de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LA LEY 3631/2007), que mantienen en vigor el citado Reglamento hasta tanto se produzca el desarrollo legislativo en el ámbito de cada Administración Pública".

Sostiene la parte recurrente que el único instrumento normativo que tiene la Administración para depurar las conductas que no están tipificadas como muy graves en el Estatuto Básico del Empleado Público, es decir, las infracciones graves y leves, es el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración General del Estado, por lo que su derogación o inaplicación al caso por la falta de cobertura legal, como sostiene la sentencia que se impugna, supone la imposibilidad de sancionar estos dos tipos de ilícitos disciplinarios. De manera que no podrán corregirse los incumplimientos, tipificados como faltas graves y leves, en que incurran los funcionarios públicos.

Se pone de manifiesto, además, que existen discrepancias en este punto entre las diferentes Salas de nuestro orden jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia y entre los Juzgados también de este orden jurisdiccional. De donde se infiere que la doctrina que sienta la sentencia tiene un carácter gravemente dañoso para el interés general, por la infinidad de situaciones a las que afecta.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que concurren los requisitos legales de este recurso de casación en interés de la Ley, interpuesto por la representación procesal de la Junta de Andalucía, por lo que debe ser estimado. Teniendo en cuenta que la disposición final cuarta de la Ley que aprueba el Estatuto Básico del Funcionario Público señala 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 fin, el Ministerio Fiscal aduce, de un lado, que podrían no concurrir los presupuestos propios de este recurso, si se entendiera que en este recurso únicamente puede fijarse la doctrina de un concreto precepto, y no de un conjunto de ellos. Y, de otro, considera, entrando en el fondo, que

la sentencia es gravemente dañosa para el interés general, y errónea, por lo que ha de ser estimado el presente recurso de casación en interés de la ley.

TERCERO.- Nos corresponde examinar, con carácter previo, la causa de inadmisión que alega escuetamente el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, toda vez que la concurrencia de la misma nos relevaría de examinar el fondo del presente recurso.

Sostiene el Ministerio Fiscal, con amparo en alguna de nuestras sentencias, que la doctrina legal tiene que estar referida a un " *concreto precepto* ", y en el presente recurso lo que se pretende, no es que se concrete la interpretación de una norma específica para el futuro, sino que se establezcan unas pautas conforme a las que se han de interpretar diversos preceptos de diferentes cuerpos normativos.

No podemos compartir dicha restricción al ámbito objetivo de este recurso de casación en interés de la ley, pues aunque es cierto que, en este caso, no se trata de establecer la interpretación de una única norma. Se trata de un conjunto de normas, en realidad dos, que tienen un vínculo y conexión esencial, concretamente los artículos 7 y 8 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado de 1986 . La interpretación de dichas normas reglamentarias no puede aislarse ni escindirse porque ambos plantean idéntica problemática, de manera que resuelta la misma respecto de uno de ellos, la del otro no podría ser diferente.

En este sentido, no puede desconocerse que la interpretación de los artículos 7 y 8 del Reglamento de 1986, ha de ponerse en relación, como suele ocurrir con la interpretación de cualquier norma en todo sistema normativo, con los artículos 94 y 95, y disposiciones, derogatoria única y final cuarta, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LA LEY 3631/2007) (en adelante EBEP), formando algo más que una mera acumulación de normas. Es un conjunto normativo (con normas legales y reglamentarias) cuya interpretación es inescindible, pues se trata de determinar si dichos artículos 7 y 8 han sido privados de cobertura legal, y han de entenderse inaplicados o derogados, tras la entrada en vigor del EBEP , y si ésta Ley de 2007, EBEP (LA LEY 3631/2007), proporciona, o no, a los mismos esa cobertura legal en el ámbito sancionador. En definitiva, se trata de la interpretación de los artículos 7 y 8 citados, no respecto de su contenido, pero sí en relación a su aplicación por su posición en el ordenamiento jurídico, respecto de la normas legales citadas, y el respeto al principio de legalidad en materia sancionadora.

Por tanto, debemos desestimar la causa de inadmisión del recurso que opone el Ministerio Fiscal.

CUARTO.- Despejada la anterior objeción procesal y entrando en el fondo, debemos señalar, con carácter general, que este peculiar recurso de casación en interés de la ley es un remedio excepcional y subsidiario, de manera que únicamente resulta viable cuando la sentencia impugnada sea firme, por no haber contra ella recurso de casación, tanto en su modalidad ordinaria como en la de para unificación de doctrina, según se infiere del artículo 100.1 de nuestra Ley Jurisdiccional .

De modo que además de los requisitos formales y procesales (legitimación, plazo, doctrina que se postula, y copia certificada), ex artículo 100, apartados 1 y 3 de la LJCA (LA LEY 2689/1998) , este singular recurso requiere también que la doctrina que establece la sentencia que se recurre sea gravemente dañosa para el interés general, en la medida que interpreta o aplica de modo incorrecto normas legales de carácter estatal (artículo 100.2 de la LJCA (LA LEY 2689/1998)), por eso debe proponer la doctrina legal que se postule, en los términos que antes hemos adelantado.

En definitiva, la finalidad del recurso de casación en interés de la ley no es otra que la de evitar la consolidación de criterios interpretativos erróneos, cuando resulten gravemente dañosos para los intereses generales, sin perjuicio de la inalterabilidad del fallo recurrido, pues se ha de respetar en todo caso la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida (artículo 100.7 de la LJCA (LA LEY 2689/1998)).

QUINTO.- Acorde con la indicada caracterización de este recurso, debemos seguidamente determinar si el mismo responde a dicha finalidad, esto es, si la interpretación y aplicación de las normas controvertidas, los citados artículos 7 y 8 del Reglamento de 1986, en la sentencia que se impugna, es susceptible de proyectarse y reiterarse en el futuro, ocasionando ese grave daño para el interés general, a que se refiere el artículo 100.1 "in fine" de la LRJCA (LA LEY 2689/1998) , y, además, si la sentencia es errónea, en atención a la doctrina que expresa.

La sentencia recurrida señala, al transcribir una Sentencia de la Sala de nuestro orden jurisdiccional, en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que *"La falta de toda previsión legal en las Disposiciones Transitorias de la reiterada Ley 7/2007 (LA LEY 3631/2007), finalmente, y de excepciones a la fecha de entrada en vigor del Estatuto Básico tratándose de los preceptos ubicados sistemáticamente en el Título VII de dicho Cuerpo legal, sobre Régimen Disciplinario (pues las especialidades que se contemplan en la Disposición final cuarta del Estatuto Básico afectan, en exclusiva, a las normas contenidas en los Capítulos II y III del Título III del Título III, en el Capítulo III del Título V, en la disposición final tercera 2 y a las "normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos", en cuyo concepto no cabe incluir el régimen de responsabilidad de los empleados públicos) impide reputar en vigor la regulación contenida en el Real Decreto 33/1986 (LA LEY 55/1986) siquiera con carácter transitorio, en tanto sean dictadas las Leyes que desarrollen el Estatuto Básico del Empleado Público en materia de régimen disciplinario. (...) Fuera o no la específica intención del legislador lo cierto es que la actual normativa en vigor impide reputar subsistente la posibilidad de que un mero reglamento tipifique infracciones administrativas y ha generado un vacío normativo en la materia que no corresponde a los Tribunales de Justicia solventar, sino al propio legislador autonómico o estatal, máxime tendiendo en cuenta el ámbito sancionador en que nos encontramos, compartiendo esta Sala, en suma y por las consideraciones expuestas, el criterio acogido en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 28 de julio de 2010 (apelación 403/2010 (LA LEY 200188/2010)) y 28 de marzo y 4 de abril de 2014 (recursos 25/2011 y 682/2011) y las que en ellas se citan y de Murcia de 10 de diciembre de 2012 (recurso 133/2012). (...) La consecuencia necesaria de cuando ha quedado dicho no es sino reputar que la resolución administrativa impugnada vulnera el principio de legalidad, con la consecuente estimación del recurso interpuesto, sin necesidad de abordar el análisis de las demás cuestiones suscitadas". (...) En este mismo sentido se pronuncia la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso administrativo del TSJ de Valencia en sentencia de fecha 28/7/2010, o la sección primera del TSJ de Murcia en sentencia de fecha 10/12/2012 . (...) Aplicando los anteriores razonamientos al caso que nos ocupa, procede anular la resolución recurrida por vulnerar el principio de legalidad, sin necesidad de abordar el análisis de las demás cuestiones suscitadas".*

La naturaleza de la impugnación revela que concurre el *daño grave para el interés general*, pues nos encontramos ante una materia, el derecho administrativo sancionador en el ámbito de la función pública, que impide sancionar, por lesión al principio de legalidad, las conductas que incurrir en los tipos previstos como infracciones leves y graves, en los artículos 7 y 8 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado de 1986 . Lo que se traduce en una afectación de los intereses generales que reviste el carácter de grave al aplicarse inexorablemente a una infinidad, pluralidad y generalidad de asuntos.

Esta situación, además, se mantiene hasta la fecha si tenemos en cuenta que si la sentencia concluye que dichos preceptos carecen de cobertura legal en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LA LEY 3631/2007) (artículo 95, apartados 3 y 4), también se considerará la misma falta de cobertura con el vigente TR del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (LA LEY 16526/2015) (artículo 95, apartados 3 y 4), al ser un texto refundido, y no haber alterado el régimen jurídico al que nos referimos.

En definitiva, y a los efectos de las exigencias de este recurso de casación en interés de la ley, la tesis que sostiene la sentencia deja 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.

Téngase en cuenta que el ámbito de aplicación que describe el artículo 2 del EBEP (LA LEY 3631/2007) , ya derogado por el Texto Refundido, comprende, al margen de su aplicación supletoria y del personal estatutario, al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, de las Administraciones de las Entidades Locales, de los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, y de las Universidades Públicas. De manera que la reiteración de este tipo de situaciones es más que evidente, y resulta innegable el riesgo de repetición de la doctrina que contiene la sentencia recurrida, y que la Administración recurrente pretende corregir mediante este recurso de casación en interés de la ley.

El grave daño al interés general, en definitiva, aparece justificado y concurrente, al margen de cualquier tipo de estadísticas o impacto en el ámbito territorial de la Administración recurrente, pues afecta a todas las Administraciones Públicas y a todo el territorio nacional, siempre, claro está, que no se haya realizado el correspondiente desarrollo legislativo en los términos que señala el artículo 95, apartados 3 y 4, del EBEP (LA LEY 3631/2007) . Además, este grave daño, atendido el ámbito en el que se produce, supone privar a la Administración, como antes señalamos y ahora insistimos, del ejercicio de la potestad sancionadora cuando las conductas no estén tipificadas como faltas muy graves.

SEXTO.- Una vez señalado que efectivamente concurre ese grave daño al interés general, nos corresponde seguidamente examinar si estamos o no ante una doctrina *errónea* .

La sentencia impugnada, como hemos transcrito en fundamento anterior, considera que el EBEP (LA LEY 3631/2007) ha dejado sin cobertura legal, aunque no se trate de una derogación expresa, al 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 (LA LEY 3631/2007), las faltas graves y leves carecen de esa cobertura legal.

Para la resolución de esta cuestión, sobre el carácter erróneo de la sentencia impugnada, puede resultar de utilidad hacer un breve repaso sobre los antecedentes normativos del régimen disciplinario.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero (LA LEY 5/1964), ya regulaba las faltas muy graves en el artículo 88 , pero en las graves y leves se remitía, concretamente en el artículo 89, al reglamento (aunque estableciendo determinados "elementos" que debía observar la norma reglamentaria de desarrollo). Posteriormente, se dicta el Decreto 2088/1969, de 16 de agosto (LA LEY 1131/1969) , que aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LA LEY 1913/1984), regulaba las faltas muy graves en el artículo 31 , sin que se hiciera referencia alguna al régimen jurídico general de las faltas graves y leves. Posteriormente se dicta el tantas veces mentado Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado de 1986, en cuyos artículos 7 y 8 se establece el listado de las faltas graves y leves, que tenía la correspondiente cobertura legal en el artículo 89 de la Ley de 1964.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LA LEY 3631/2007) establece la relación de faltas muy graves en el artículo 95.2. Y las faltas graves y las leves se regulan en los apartados 3 y 4, respectivamente, del citado artículo 95 con el siguiente contenido. Respecto de las graves se señala que serán establecidas por Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma correspondiente o por los convenios colectivos en el caso del personal laboral, atendiendo a una serie de circunstancias (el grado de la

vulneración de la legalidad, la gravedad de los daños al interés público, y el descrédito de la imagen de la Administración). Y respecto de las leves, se indica que las leyes de la función pública también tendrán en cuenta las anteriores circunstancias previstas para las graves. En fin, también la disposición derogatoria única, apartado g), dispone que quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en dicho Estatuto básico, y la disposición final cuarta mantiene en vigor, hasta que se dicten las leyes de la función pública y las normas reglamentaria de desarrollo, las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos, en tanto no se opongan al Estatuto básico.

Debemos concluir este escueto repaso, señalando, aunque no hace al caso, que el TR del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (LA LEY 16526/2015), no contiene ninguna innovación al respecto, pues mantiene ese mismo régimen jurídico previsto en el EBEP de 2007 (LA LEY 3631/2007).

SÉPTIMO.- Pues bien, la cobertura legal de dichos artículos 7 y 8 del Reglamento de 1986 se encontraba, efectivamente, ante el silencio de la Ley 30/1984 (LA LEY 1913/1984), en el artículo 89 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (LA LEY 5/1964). Y el problema ha surgido precisamente con la derogación de dicho artículo 89 en el EBEP (LA LEY 3631/2007).

Ciertamente, la derogación expresa de dicho artículo 89 en la disposición derogatoria única, apartado a), del EBEP (LA LEY 3631/2007), además de evidenciar una descuidada técnica legislativa por la confusión que ha generado entre los juzgados y tribunales, no determina sin más la automática falta de cobertura legal del Reglamento de 1986, ni su derogación. Así es, la expresa derogación del artículo 89 se realiza, otra explicación no tiene, porque se considera que tras la entrada en vigor de dicho EBEP (LA LEY 3631/2007), es éste el que presta ahora la cobertura legal que hasta entonces había venido prestando la Ley de 1964. Conviene reparar que la relación de disposiciones derogadas que hace la disposición derogatoria única del EBEP (LA LEY 3631/2007) obedece a causa variada, unas lo son por incompatibilidad con su contenido y otras simplemente por la asunción del mismo en el EBEP (LA LEY 3631/2007), como es el caso.

La solución contraria a la expuesta supondría que el legislador ha querido crear un vacío legal en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora, en el ámbito de la función pública, que no podemos compartir. En efecto, no consideramos que se haya producido el olvido de la exigencia constitucional del principio de legalidad en materia sancionadora que establecen los artículos 25.1 de la CE (LA LEY 2500/1978), 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992), y 94.2.a) del propio EBEP (LA LEY 3631/2007), que subyace en la doctrina que sostiene la sentencia que se impugna.

Lo cierto es que el EBEP (LA LEY 3631/2007) no ha derogado expresamente el citado Reglamento de 1986, como ha hecho con la norma que hasta entonces prestaba cobertura legal, y con otras que se relacionan respecto de la Ley de 1964 y de la Ley 30/1984, en la disposición derogatoria única, apartados a) y b) del EBEP (LA LEY 3631/2007). Y no puede considerarse que el Reglamento de 1986 sea una norma de rango inferior que contradice o se opone al EBEP (LA LEY 3631/2007), a los efectos del apartado g) de la disposición derogatoria única de dicho Estatuto.

El Reglamento de 1986 no puede entenderse ayuno de cobertura legal, porque la derogación 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 (LA LEY 3631/2007), 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 (LA LEY 3631/2007). 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 (LA LEY 3631/2007), respecto de las faltas graves o leves.

La interpretación que hace la sentencia recurrida, en fin, supondría que el legislador no sólo ha creado un vacío legal, sino que se empeña en mantenerlo, en la regulación del régimen disciplinario del empleado público, al haber desaprovechado las oportunidades que ha tenido para corregirlo. Nos referimos tanto a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LA LEY 3631/2007), como al vigente TR del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (LA LEY 16526/2015), pues no ha alterado, por lo que ahora importa, el régimen disciplinario de aplicación.

OCTAVO.- Conviene tener en cuenta que la relación de las faltas muy graves, en el EBEP (LA LEY 3631/2007), obedece a la consideración de que las mismas efectivamente integraban las bases del régimen estatutario de los funcionarios, ex artículo 149.1.18º de la CE (LA LEY 2500/1978) , según dispone la disposición final primera. De manera que la legislación básica de la función pública no comprende, a tenor del EBEP (LA LEY 3631/2007) , a dichas faltas graves y leves, respecto de las cuales se hace una remisión a las futuras leyes de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en el artículo 95, apartados 3 y 4 del mentado EBEP (LA LEY 3631/2007) , que han de respetar las "circunstancias" que se relacionan dicho artículo 95.3.

Viene al caso añadir que la exposición de motivos del EBEP (LA LEY 3631/2007) se limita a señalar que *" en cuanto al régimen disciplinario, el Estatuto, de conformidad con su carácter básico, se limita a ordenar los principios a que debe someterse el ejercicio de esta potestad pública respecto de los empleados públicos, tipifica las infracciones muy graves y amplía el abanico de posibles sanciones. Por lo demás se remite ampliamente a la legislación que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias "*. Esta declaración, la única que se hace respecto al régimen disciplinario en la exposición de motivos, pone de manifiesto que ha sido la variable competencial, dibujando el marco de la legislación básica de la función pública, la preocupación esencial del legislador en el EBEP (LA LEY 3631/2007), y no alterar el régimen disciplinario de las sanciones graves y leves.

NOVENO.- Pero es que, además, no podemos desconocer que estamos ante una relación de especial sujeción, es decir, que el administrado, en este caso los funcionarios, se encuentran incluidos en una organización administrativa, respecto de la cual tienen una situación de dependencia mayor que la que se produce en las relaciones de sujeción general.

Acorde con esta distinción, las modalidades de colaboración entre Ley y Reglamento, constitucionalmente admisibles, y el principio de reserva de ley, en materia sancionadora, revisten diferente intensidad según que se trate de relaciones de especial sujeción especial o no. Las exigencias de reserva de Ley formal no pueden ser idénticas, en definitiva, cuando las sanciones administrativas pueden ser impuestas a los ciudadanos en general, que cuando el régimen sancionador aparece limitado a un ámbito específico y restringido de destinatarios, como sucede con los funcionarios.

Ciertamente, la doctrina del Tribunal Constitucional y también la jurisprudencia del Tribunal Supremo, con una reiteración que excusa de cita expresa, ha venido modulando o matizando, en este ámbito de la función pública, las previsiones constitucionales, singularmente en lo relativo al principio de legalidad en materia sancionadora (artículo 25.1 de la CE (LA LEY 2500/1978)).

Ahora bien, dejando al margen la diversidad de situaciones que, con el paso del tiempo, se han incluido, con mayor o menor fortuna, en dicha categoría de relaciones de especial sujeción y del alcance que se ha dado respecto de esa relativización o suavización de las exigencias constitucionales. Lo cierto es que, en este caso, nos encontramos en uno de los ámbitos típicos y tradicionales de las relaciones de especial sujeción, como son los funcionarios públicos, y que se trata del principio de legalidad en materia disciplinaria, respecto de faltas graves y leves tipificadas en la norma reglamentaria, que gozan de la correspondiente cobertura legal en los términos expuestos en los precedentes fundamentos.

En consecuencia, procede declarar que ha lugar al recurso de casación en interés de la ley, sin que ello suponga alteración alguna en la situación jurídica particular derivada del fallo recurrido, ex artículo 100.7 de la LCJA.

NOVENO.- La estimación del recurso de casación en interés de la Ley determina la falta de condena al pago de las costas procesales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LJCA (LA LEY 2689/1998) .

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **1.-** Ha lugar al recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, contra la Sentencia de 28 de mayo de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 7 de Sevilla, en el recurso contencioso administrativo nº 516/2012 . **2.-** Respetando la situación jurídica particular derivada del fallo de la sentencia recurrida, se fija como doctrina legal que *"La aplicación de los artículos 7 y 8 del Reglamento de Regimen Disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado aprobado por RD 33/1986, de 10 de enero (LA LEY 55/1986) para sancionar las faltas disciplinarias graves y leves en que incurran los empleados públicos no resulta contraria al principio de legalidad, sino que tal norma tiene la cobertura legal que resulta de la aplicación integradora de los artículos 94 apartado 3 º, 95 apartados 3 º y 4º, Disposición Derogatoria Única, apartado g) y Disposición Final Cuarta, apartado 3º de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LA LEY 3631/2007), que mantienen en vigor el citado Reglamento hasta tanto se produzca el desarrollo legislativo en el ámbito de cada Administración Pública"*. **3.-** No se hace imposición de costas. **4.-** Esta sentencia se publicará en el Boletín Oficial del Estado y a partir de su inserción en él vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. D^a Maria del Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

