

RESOLUCION DEL RECURSO DE CONTRAFUERO CONTRA EL REGLAMENTO DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION CIVIL DEL ESTADO (*)

Decreto de 22 de junio de 1970 por el que se resuelve el recurso de contrafuero interpuesto por la Comisión Permanente de las Cortes Españolas contra los apartados b) y c) del artículo 7.º del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Visto el recurso de contrafuero número 1, de 1970, interpuesto por la Comisión Permanente de las Cortes Españolas, contra los apartados b) y c) del artículo 7.º del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto de 16 de agosto de 1969:

Resultando: Que por don Francisco Elías de Tejada, ejercitando el derecho de petición reconocido por el artículo 4.º de la Ley 8/1968, de 5 de abril, reguladora del recurso de contrafuero, se solicitó del Presidente de las Cortes, después de alegar los textos y razonamientos que estimó convenientes, que por la Comisión Permanente de las Cortes se promoviese recurso de contrafuero contra los apartados b) y c) del artículo 7.º del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto del día 16 de agosto de 1969 (*Boletín Oficial del Estado* de 30 de septiembre), por entender que los citados preceptos vulneran los artículos 3 y 12 del Fuero de los Españoles, así como los principios contenidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Estado. El escrito fue remitido por conducto del Notario del Ilustre Colegio de Sevilla, don Angel Blanco Soler, y tuvo entrada en el Registro de las Cortes Españolas, con el número 1.514, el día 5 de noviembre de 1969.

Resultando: Que la Comisión Permanente de las Cortes celebró sesión el día 12 de noviembre de 1969, incluyendo en el orden del día la petición anteriormente referida, acordando por unanimidad de los miem-

(*) Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 160, del día 6 de julio.

bros asistentes a la reunión interponer el recurso de contrafuero a que se refería la repetida petición.

Resultando: Que con fecha de 1 de diciembre de 1969 tuvo entrada en el Consejo del Reino el recurso de contrafuero formulado por la Comisión Permanente de las Cortes, en el que, tras referir los antecedentes del asunto y los fundamentos jurídico-procesales del recurso, relativos a la legitimación para interponerlo, a los requisitos de validez del acuerdo adoptado por la Comisión recurrente, a la impugnabilidad del Reglamento objeto del recurso y al plazo dentro del cual fue interpuesto, se pasa a determinar el objeto concreto de la impugnación —los apartados b) y c) del artículo 7.º del Reglamento Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, en cuanto configuran determinadas faltas graves en que pueden incurrir los mismos— y los preceptos fundamentales que se estiman vulnerados, a saber: Los artículos 3, 12 y 17 del Fuero de los Españoles. El recurso, reconociendo que los funcionarios públicos se encuentran sometidos a una relación especial de poder respecto de la Administración Pública, de la cual surgen ciertas limitaciones, razona en el sentido de que tales limitaciones han de estar justificadas por las exigencias propias del servicio público, justificación que no se da en relación con los preceptos impugnados, los cuales vienen a constituir así, no sólo un simple supuesto de ilegalidad, sino, además, de contrafuero por infracción de los ya señalados artículos del Fuero de los Españoles; terminando con la petición de que por este Consejo del Reino se eleve propuesta de resolución a Su Excelencia el Jefe del Estado, en la que se declare la nulidad, por contrafuero, de los apartados b) y c) del artículo 7.º del Reglamento impugnado. Mediante otrosí se pedía que, para mejor ilustración del juicio de este Consejo del Reino, se recabase de los Organismos competentes la remisión de los antecedentes siguientes: 1) dictamen emitido por la Dirección General de lo Contencioso del Estado con motivo del Proyecto de Reglamento Disciplinario a que el recurso se refiere; 2) dictamen emitido por el Consejo de Estado con motivo del mismo Proyecto.

Resultando: Que por el señor Presidente del Consejo del Reino, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9, 1.º, de la Ley 8/1968, de 5 de abril, reguladora del recurso de contrafuero, se dio cuenta, mediante comunicación de fecha 1 de diciembre de 1969, a Su Excelencia el Jefe del Estado de la interposición del presente recurso, asimismo, y mediante comunicación de fecha 5 de diciembre siguiente, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 11 de la citada Ley 8/1968, se comunica la interposición del recurso al excelentísimo señor Presidente del Tribunal Supremo, a fin de que suspendiera, en su caso, la tramitación de cualquier recurso contencioso-administrativo que pudiera interponerse o haberse interpuesto contra los apartados b) y c) del Reglamento reseñado, hasta tanto se resuelva el presente recurso de contrafuero.

Resultando: Que accediéndose a la petición que por otrosí formuló en su recurso la Comisión Permanente de las Cortes, se requirió del excelentísimo señor Ministro de Hacienda la emisión, por copia certificada,

del dictamen que en su día remitió la Dirección General de lo Contencioso del Estado; requerimiento al cual se contestó en fecha 29 de enero de 1970, remitiéndose fotocopias de las notas e informes oficiosos de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, emitidos con anterioridad a la publicación del Reglamento provisional, aprobado por el Decreto 1.850/1968, de 17 de julio, y de la nota enviada por la misma Dirección General al señor Subsecretario de Hacienda con fecha 11 de agosto de 1969 y con referencia al Proyecto de Reglamento definitivo.

Resultando: Que, asimismo, se requirió del excelentísimo señor Presidente del Consejo de Estado la remisión de la copia certificada del dictamen emitido en su día por el Alto Cuerpo consultivo; requerimiento que se reiteró a la Presidencia del Consejo de Ministros, por haber advertido el excelentísimo señor Presidente del Consejo de Estado la conveniencia de dirigirse a dicho Alto Organismo. Con fecha 23 de diciembre de 1969 se remite el dictamen solicitado.

Resultando: Que, a los efectos de lo prevenido en el artículo 9.º, números 1.º y 2.º, de la Ley 8/1968, el excelentísimo señor Presidente del Consejo del Reino se dirigió a la Presidencia del Consejo de Ministros por si estimara pertinente la designación de un representante que defienda ante el Consejo del Reino la legitimidad de la disposición recurrida; a cuyo escrito contestó la Presidencia del Gobierno en fecha 12 de diciembre de 1969, atribuyendo dicha representación al Director general de lo Contencioso del Estado, el cual se personó ante el Consejo del Reino con fecha 20 de diciembre de 1969, y habiéndosele conferido traslado del recurso, formuló escrito de alegaciones, en el que, conformándose con la exposición de antecedentes y con los fundamentos jurídico-procesales del recurso, se opone a la estimación del mismo, por entender que ni el apartado b) ni el c) del artículo 7.º del Reglamento impugnado —sobre todo si se tiene en cuenta, por lo que se refiere al primero, que las exigencias de responsabilidad disciplinaria, en cada caso concreto, «variarán según el rango y funciones del funcionario y las circunstancias del caso», y por lo que se refiere al segundo, que la prohibición no afecta a la publicación de trabajos sobre materias propias de un Ministerio, «sino a los que guarden relación con la actividad de las materias propias de la competencia de tales Departamentos»— incurren en vulneración de los artículos del Fuero de los Españoles que en el recurso se invocan, concretando su petición en la desestimación total del recurso interpuesto.

Resultando: Que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 8/1968, reguladora del recurso de contrafuero, se hizo entrega, con fecha 10 de febrero de 1970, al excelentísimo señor Presidente de la Ponencia Asesora del Recurso de Contrafuero del escrito de recurso y documentos aportados (estos últimos con fecha 12 de febrero), con objeto de que se emita el preceptivo dictamen dentro del plazo legalmente establecido.

Resultando: Que la Ponencia Asesora emite su dictamen con fecha 11 de abril de 1970, en el cual, después de recogerse los antecedentes del

caso, se subraya el cumplimiento de los requisitos relativos a la promoción y tramitación del presente recurso, pasándose seguidamente al examen del posible contrafuero en que hayan podido incurrir los preceptos reglamentarios impugnados en función de los artículos del Fuero de los Españoles que en el recurso se citan como vulnerados. Y en tal sentido, la Ponencia entiende que: a), por lo que se refiere al artículo 17 del Fuero de los Españoles, en el que se consagra el «derecho a la seguridad jurídica» y el principio de que «todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas», el motivo de impugnación no debe de prosperar, ya que, en cualquier caso, el propio Fuero de los Españoles se preocupa de establecer, en su artículo 33, que «el ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrán atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España», y siendo así, parece indudable que la comunidad española tiene legítima potestad para imponer límites a los derechos individuales de sus ciudadanos; mas como la comunidad viene actuada, o manifestada jurídicamente, en la institución del Estado, según recoge el artículo 1.º, apartado 1, de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y, a su vez, pertenece al sistema institucional del Propio Estado la función de Administración, según previene el artículo 40, apartado I, de la Ley Orgánica referida, es natural que esta reserva (como así lo hace en el apartado II del mismo artículo 40) que las bases del régimen de los funcionarios de la Administración vengan determinadas por Leyes, precepto coincidente con el artículo 1.º, letra j), y artículo 2.º de la Ley Constitutiva de las Cortes, que, asimismo, exige la regulación, mediante Leyes votadas por el Pleno de las Cortes, de las bases de organización de la Administración Pública; de todo lo cual resulta que nuestras Leyes Fundamentales solamente exigen que se regulen mediante normas con rango de Ley formal las bases de la organización de la Administración y, dentro de ellas, las del régimen de los funcionarios, lo que de forma implícita, pero no menos clara, quiere decir que en nuestras Leyes Fundamentales no existe ninguna prohibición para que la regulación de la función pública se haga mediante normas de rango simplemente reglamentario, siempre que las bases mínimas que marquen las directrices de esta regulación hayan sido adoptadas por disposiciones con rango de Ley; todo lo cual conduce a la conclusión de la no existencia de contrafuero con infracción del artículo 17 del Fuero de los Españoles, máxime si se tiene en cuenta que, aun supuesta una falta de adecuación entre los preceptos que se impugnan y la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, esto constituiría un supuesto de ilegalidad ordinaria, pero no de contrafuero; b), por lo que se refiere a la posible infracción del artículo 12 del propio Fuero de los Españoles, la Ponencia reconoce en su informe que los preceptos impugnados constituyen dos serias limitaciones del derecho de libre expresión que se proclama en el citado artículo 12, según el cual la libre expresión no tiene otras limitaciones, de carácter general, que el respeto debido a los Principios Fundamentales del Estado, por lo que en esta

materia habrá de examinarse si las dichas limitaciones resultan justificadas en razón de las necesidades del servicio público. Y a tales efectos conviene recordar que ya la Ley de Funcionarios Civiles, texto articulado de 7 de febrero de 1964, contiene el cuadro básico de los deberes de los funcionarios, tal como se perfila en sus artículos 76, 79 y 80, el cual debe completarse con el prolijo inventario de faltas que se tipifican en el propio Reglamento disciplinario que se recurre, lo cual conduce a la conclusión de que, en función de la protección de los bienes jurídicos antes enunciados, los preceptos concretamente impugnados deben ser calificados como innecesarios; carácter que se observa en cuanto al apartado b) del artículo 7.º, ya que no cabe duda de que toda crítica desconsiderada e, incluso, la meramente sistemática y reiterativa puede representar una actitud de indisciplina, y, en tal caso, sin necesidad del apartado b) examinado, puede y debe ser sancionada como incurso en el correspondiente tipo vigente de faltas e, incluso, las simples críticas aisladas pueden representar indisciplina o quebrantamiento del sigilo profesional, y por lo que se refiere al texto del apartado c) impugnado, es incuestionable que merece, asimismo, la calificación de precepto innecesario, al menos en la forma general como está enunciado, sin distinguir entre categorías de funcionarios que, por razón de su carrera, cargo o especiales responsabilidades, se les pueda exigir una autorización jerárquica previa; de cuanto queda dicho se desprende que las limitaciones impuestas, con un carácter de absoluta generalidad para la totalidad de los funcionarios civiles, sin distinción alguna de casos y situaciones, no se justifican racionalmente, debiéndose añadir que «en la apreciación de dicha infracción concide la Ponencia —continúa el dictamen— con lo dictaminado en su día por el Consejo de Estado y la Dirección General de lo Contencioso del Estado, al informar dichos Organismos el Proyecto del Reglamento ahora impugnado»; c), en fin, por lo que se refiere a la infracción alegada del artículo 3 del Fuero de los Españoles, que consagra el principio de igualdad ante la Ley, hay que entender que este principio general «asegura, en el caso de los funcionarios, a cada uno de ellos la protección jurídica necesaria para reservar un tratamiento jurídico igual, en la medida y proporción a que sus méritos les hagan acreedores, sin excepción de personas; pero tal principio inspirador no resulta vulnerado por los preceptos impugnados, ya que la finalidad de la Administración, al dictar los mismos, ha consistido solamente en proteger —aunque en forma inadecuada por excesiva— los bienes jurídicos de disciplina y sigilo en el servicio público, sin que aparezca voluntad alguna en dichos preceptos de discriminar en forma desigual entre unos y otros funcionarios individualmente considerados». En conclusión, pues, la Ponencia informa al Consejo del Reino «en el sentido de declarar que constituye contrafuero por vulnerar el artículo 12 del Fuero de los Españoles los apartados b) y c) del artículo 7.º del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado de 16 de agosto de 1969, imponiéndose en consonancia declarar la nulidad de los mismos.

Resultando: Que con fecha 13 de abril de 1970 se remite a la Presidencia del Consejo del Reino el dictamen emitido por la Ponencia asesora, y el Consejo del Reino, en sesión celebrada el día 5 de mayo de 1970, bajo la presidencia del Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, acordó solicitar de la Comisión Superior de Personal la remisión de cuantos antecedentes existan en dicho Centro, relativos al Reglamento impugnado, estimando interrumpido el plazo a que se refiere el artículo 18 de la Ley reguladora del Recurso de Contrafuero, cuyos antecedentes, remitidos por la Presidencia del Gobierno, tienen su entrada en el Consejo del Reino con fecha 9 de junio de 1970.

Vistos los artículos 59 a 66 de la Ley Orgánica del Estado; la Ley 8/1968, de 5 de abril, por la que se regula el recurso de contrafuero; los artículos 3, 12 y 17 del Fuero de los Españoles, la Ley articulada de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado de 7 de febrero de 1964, el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de 16 de agosto de 1969 y demás preceptos de general aplicación.

Considerando: Que el presente recurso de contrafuero se ha promovido por la Comisión Permanente de las Cortes, Organismo legitimado para ello, de acuerdo con el artículo 5.º de la Ley 8/1968, de 5 de abril; que la decisión se adoptó por unanimidad de los 14 miembros que asistieron a la sesión correspondiente, número que excede de los dos tercios de los 20 miembros que la integran, por lo que se cumple el requisito del *quorum* legal establecido en el artículo 1.º, 3, b), de la Ley reguladora; que la disposición impugnada es un Decreto de carácter general de los dictados o aprobados por el Gobierno, tal como exige el artículo 3.º, 1, 4.º, de la referida Ley y que el recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de dos meses a partir de la publicación de la disposición impugnada, contados en la forma prevista en el artículo 6.º, 1, de la propia Ley 8/1968; por todo lo cual, y teniendo en cuenta que el escrito se ajusta a la forma establecida en el artículo 7.º y que se acompañan los documentos a que se refiere el artículo 8.º, procede entrar en el examen del recurso presentado.

Considerando: Que la cuestión que se plantea en el presente recurso ha sido perfectamente delimitada, sin que sobre este extremo se produzcan discrepancias, tanto por la Comisión Permanente de las Cortes al formular su recurso como por el Director general de lo Contencioso al contestar al mismo y por cuantos Organismos han informado antes y después de iniciarse esta vía jurisdiccional, y consiste en si a efectos del recurso de contrafuero el artículo 7 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado en sus apartados b) —en cuanto configura como falta grave «la manifestación pública de crítica o disconformidad respecto a las decisiones de los superiores y a las medidas de gobierno— y c) —en cuanto configura asimismo como falta grave «publicar trabajos de cualquier clase, relacionados, directa o indirectamente, con la actividad de las materias propias de la competencia del Departamento o Departamentos ministeriales a que los funcionarios pertenezcan o donde presten sus servicios, sin ob-

tener autorización previa de sus superiores»— vulnera o no los artículos 17, 3 y 12 del Fuero de los Españoles, que declaran, respectivamente: «Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas». «La Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles, sin preferencia de clase ni acepción de personas». Y, finalmente, «todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los Principios Fundamentales del Estado».

Considerando: Que para el correcto enjuiciamiento de la cuestión planteada se ha de arrancar de la debida distinción entre el conjunto de derechos y deberes que corresponden a los españoles por su cualidad de tales, que vienen a constituir su «status» general de ciudadanía, tal como queda formulado en el Fuero, y aquellos otros derechos y deberes que pueden surgir de la existencia de una relación especial de poder o sujeción respecto a la Administración Pública y en la que el ciudadano español haya entrado, bien porque ello sea consecuencia de un imperativo legal (como en el caso del servicio militar obligatorio), o porque la haya deseado voluntariamente (como es el caso de la relación de función pública), lo cual conduce a la necesidad de apuntar desde ahora que las personas que se encuentran en un «status» especial determinado, como es la relación funcional, pueden ver disminuído o limitado el ejercicio de alguno de sus derechos fundamentales, porque así lo exija la naturaleza de la función o resulte de la situación misma.

Considerando: Que, sentado lo anterior, se deduce que el criterio para determinar la existencia de contrafuero, cuando se trata de ejercer normas y disposiciones legales en que se regulen en forma restrictiva los derechos y libertades reconocidos en el Fuero de los Españoles, habrá de tener en cuenta, de una parte, la naturaleza misma del derecho que se regula, y de otra, la situación o «status» especial en que el ciudadano español se encuadre, que en nuestro caso es la propia de la relación funcional, por lo que el problema consiste en determinar la racionalidad y justificación de la restricción impuesta, dado que los poderes de la Administración sobre sus funcionarios —consecuencia de la relación especial antes dicha— se han de fundar sobre las necesidades o peculiaridades del servicio, que se convierten así en causa jurídica o motivo justificante; por lo que de cuanto antecede puede extraerse la conclusión de que si bien es posible en principio, por razón de la función pública, la restricción en el ejercicio de alguno de los derechos fundamentales consagrados en el Fuero de los Españoles, cualquier restricción, no justificada por las necesidades del servicio o por la especialidad de la función constituyen contrafuero, de acuerdo con la definición que del mismo se contiene en el artículo 59, 1.º, de la Ley Orgánica del Estado.

Considerando: Que, entrando ya en el examen concreto de los preceptos fundamentales que se invocan como vulnerados, no se advierte colisión entre los apartados b) y c) del artículo 7.º del Reglamento Disciplinario de los Funcionarios y el artículo 17 del Fuero de los Españoles.

les, que consagra el derecho a la seguridad jurídica y a la actuación de los órganos del Estado dentro de un orden jerárquico de normas preestablecidas, pues siendo éste un precepto de carácter formal, si lo que se quiere demostrar invocándolo es que el Reglamento impugnado contradice el contenido material de anteriores preceptos fundamentales, esto constituye cabalmente el fondo del asunto y se elucidará cuando se examine el motivo relativo a la infracción del artículo 12 del Fuero de los Españoles; y si lo que se quiere decir es que la materia regulada reglamentariamente pertenece a la reserva de la Ley; entonces tampoco la alegación sería aceptable, ya que, de acuerdo con el artículo 40, 2.º, de la Ley Orgánica del Estado, en relación con el artículo 10, j), de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, solamente las bases de la organización de la Administración Pública y las bases del Régimen de Funcionarios son las materias reservadas a la Ley formal, lo que determina que sea posible la regulación concreta del «status» funcional mediante normas de rango simplemente reglamentario, siempre que las bases mínimas que marquen las directrices de esta regulación hayan sido adoptadas por disposiciones con rango de Ley formal y, por supuesto, no exista contradicción entre aquéllas y éstas.

Considerando: Que, a mayor abundamiento, parece conveniente evitar cualquier intento de confundir las invasiones por la potestad reglamentaria de materias reservadas a la Ley, con el objeto específico del recurso de contrafuero, que, según siempre el artículo 59, 1.º, de la Ley Orgánica del Estado, hace referencia concreta al contenido de la norma y no a la actividad del órgano del cual emana, ya que una interpretación contraria llevaría a advertir contrafuero por infracción del artículo 17 del Fuero de los Españoles, en relación con el artículo 41 de la Ley Orgánica del Estado, en todo supuesto en que la Administración dicte disposiciones contrarias a las Leyes o en aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes, lo cual supondría evidentemente desvirtuar la estricta naturaleza del recurso de contrafuero, que, de acuerdo con nuestro Ordenamiento fundamental —y como se ha dicho—, se ha establecido exclusivamente para fiscalizar aquellos actos legislativos o disposiciones generales del Gobierno que, cabalmente por su contenido, vulneren los Principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes Fundamentales del Reino, por lo que no es el hecho de que la Administración Pública dicte disposiciones en desacuerdo, con Leyes formales vigentes o en materias reservadas a las Cortes, lo que constituye contrafuero, sino la inadecuación entre el contenido de tales disposiciones y nuestro Ordenamiento fundamental.

Considerando: Que en cuanto a la infracción, también alegada en el recurso que se examina del artículo 3 del Fuero de los Españoles, hay que entender que el principio de igualdad ante la Ley, contenido en dicho artículo, debe interpretarse, histórica y sistemáticamente, como igualdad de todas las personas individuales, según sus méritos propios y sin acepción dispar por razón de nacimiento, sexo, religión o fortuna, a recibir la protección de las Leyes en toda su actividad personal o jurídica,

principio general, por otra parte, inspirador de todo el conjunto de declaraciones contenidas en el Fuero sobre los derechos de los españoles, que asegura en el caso concreto de los funcionarios públicos a cada uno de ellos la protección jurídica necesaria para recibir un tratamiento jurídico igual en la medida y proporción a que sus propios méritos les hagan acreedores, sin acepción de personas; pero tal principio inspirador no resulta vulnerado por los preceptos impugnados del Reglamento Disciplinario, ya que la finalidad de la Administración, al dictar los mismos, ha consistido solamente en pretender proteger —aunque en forma inadecuada por excesiva, como después veremos— los bienes jurídicos de disciplina y sigilo en el servicio público, sin que aparezca voluntad alguna en dichos preceptos de discriminar entre unos y otros funcionarios individualmente considerados y sin que quepa deducir la desigualdad de la comparación con el resto de los españoles, pues ya se advirtió anteriormente que por su «status» especial los funcionarios públicos se encuentran sometidos a una relación especial de sujeción o poder con respecto a la Administración Pública, razones éstas que inducen a negar que los preceptos objeto del presente recurso vulneran el artículo 3 del Fuero de los Españoles.

Considerando: Que en cuanto a la infracción alegada respecto al artículo 12 del Fuero de los Españoles, hay que tener en cuenta que el apartado b) del artículo 7.º comprende dos extremos distintos; de una parte, define como falta grave las manifestaciones públicas de crítica o disconformidad respecto a las decisiones de los superiores, y de otra, las mismas manifestaciones con referencia a las medidas de gobierno, por lo que procede un deslinde de ambos supuestos, y en lo que se refiere al primero parece lógico deducir que la relación que la función pública entraña obliga precisamente a guardar el respeto y mantener la colaboración leal, por lo que —como muy acertadamente afirma el defensor, esto es, el Director General de lo Contencioso— parece difícil que se puedan cumplir dichas obligaciones si resulta posible la crítica pública a la decisión de los superiores jerárquicos o la expresa disconformidad respecto a los actos de los mismos, ya que, en cuanto a lo que se refiere a dichos actos, el funcionario resulta inserto en una situación concreta y determinada respecto a sus superiores, de tal modo que mientras esta situación subsista —y de ahí que las restricciones no puedan imponerse a quienes no se encuentran en el servicio activo y la exclusión en cualquier caso de las personas comprendidas en el apartado b) del artículo 40 de la Ley articulada de Funcionarios— se encuentra amparada la posibilidad de sanción en las propias exigencias de las necesidades del servicio, actuando dicha situación concreta de causa suficiente y necesaria para evitar la disconformidad o la crítica como lógica consecuencia de las obligaciones positivas que impone el artículo 79 del texto articulado, que exige el «respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos» y «acatar sus órdenes con exacta disciplina», así como también del artículo 76, que obliga a los funcionarios, en la relación concreta de su ámbito de actuación, a cooperar en la «consecución de los fines de la

unidad administrativa en la que se hallan destinados»; todo lo cual fuerza a decidir que no estamos en este supuesto en presencia de un contrafuero.

Considerando: Que a diferente conclusión hay que llegar en relación al segundo inciso del apartado b) del artículo 7.º, que define como falta grave «las manifestaciones de crítica o disconformidad...» respecto «a las medidas de gobierno», dado que la cuestión, en relación con el artículo 12 del Fuero de los Españoles, es mucho más ardua, pues si bien puede sostenerse, por lo que la disposición viene a sancionar es la crítica o disconformidad respecto a los actos de los superiores en cuestiones no decisorias o resolutivas que normalmente se concretan e instrucciones idóneas para la buena marcha y organización de los servicios, interpretación en la que abundaría la dición en letra minúscula de la palabra gobierno, y el que no exista un artículo determinante que lo sustantive, parece indudable que la expresión es lo suficientemente equívoca y la trascendencia de su subsistencia lo suficientemente grave para estimar racional que la posibilidad de sanción exista, no sólo en los supuestos de crítica en cuanto a los actos de los superiores, sino en los que se refieran a la política o actuación de los altos órganos del Estado —y tal sentido le da el propio defensor en su informe—; de tal modo que claramente resulta entonces que el precepto, al exceder del ámbito concreto de la situación de funcionario, lógicamente adscrito siempre a un servicio determinado y con competencias específicas, incide en el «statu» de ciudadano, en el que obviamente, y en relación con cualquier medida de gobierno que no haya sido elaborada por sus autoridades jerárquicas, el funcionario puede, como cualquier otro español, hacer uso del derecho que le confiere el artículo 12 del Fuero de los Españoles, máxime teniendo en cuenta que en el contenido de su actuación se haya, en todo caso, sometido a los artículos 76 y 79 y 80 de la Ley articulada de Funcionarios y a las consecuentes sanciones previstas en el propio Reglamento Disciplinario que se impugna; de todo lo cual se desprende que debe estimarse contrafuero en el último inciso final del apartado b) en cuanto se refiere «y a las medidas de gobierno».

Considerando: Que, y siempre en relación con el artículo 12 del Fuero de los Españoles, el apartado c) del artículo 7.º, que se impugna, merece un enjuiciamiento más claro y por ello más severo, bastando recordar en tal sentido las reservas que se contienen en los dictámenes de los Organismos y Cuerpos consultivos que informaron el proyecto de Reglamento durante su tramitación, especialmente lo que en el dictamen del Consejo de Estado se dice, e, incluso, las cautelas que se contienen en el ponderado y objetivo escrito de alegaciones formulado por el Director general de lo Contencioso del Estado, en cuanto defensor de la disposición general del Gobierno, en efecto, obsérvese que lo que en el apartado c) del artículo 7.º de la disposición impugnada se viene a sancionar no es el contenido de la publicación —ya sujeto al control pertinente, como antes expusimos—, sino el hecho mismo de «publicar trabajos de cualquier clase, relacionados, directa o indirectamente, con la

actividad de las materias propias de la competencia del Departamento o Departamentos ministeriales..., sin obtener autorización previa de sus superiores», con lo que se atenta a la esencia del derecho de libre expresión al condicionar a una autorización previa el propio ejercicio del derecho, impidiendo la intervención de la persona humana en la formación de la opinión pública y el desarrollo de su propia personalidad en cuanto a la libre expresión del pensamiento, por lo que resulta claro que no existe una conexión necesaria entre la falta que se configura y los deberes típicos del funcionario público, con lo que se advierte la ausencia de causa jurídica en la limitación impuesta, que —como tan repetidamente se viene diciendo— sólo puede estar justificada por las necesidades del servicio o por las peculiaridades de la función, necesidades que obviamente no se advierten en el caso que se enjuicia, ni peculiaridades que puedan apreciarse, dado el carácter genérico de la norma, que afecta a toda clase de funcionarios.

Considerando: Que a la misma conclusión de apreciar contrafuero se llega, a efectos de una mayor claridad, mediante la reducción al absurdo del precepto en estudio, ya que al no atenderse al contenido de lo publicado y al pretender crearse una sanción puramente formal —falta de autorización previa— pudiera ocurrir, desde que se lleguen a impedir todas las publicaciones sobre la actividad de uno o varios Departamentos hasta que siendo perfectamente idóneo el contenido de lo publicado por encontrarse dentro de la línea de actuación de los deberes del funcionario, e incluso tratándose de un trabajo totalmente laudatorio, no haya, sin embargo, más remedio que sancionar —por el simple dato formal de la falta de permiso—, y de no hacerlo así resulte sin duda responsable la autoridad competente para conceder dicha autorización; todo lo cual demuestra la falta de fundamento lógico y racional de la limitación impuesta a un derecho atribuido a todos los españoles en el artículo 12 de su Fuero y, por ende, el contrafuero en que incurre el apartado c) del artículo 7.º del Reglamento Disciplinario impugnado.

En su virtud, y de acuerdo con la propuesta formulada por el Consejo del Reino, vengo en resolver:

1.º La nulidad por contrafuero del inciso final del apartado b) del artículo 7.º del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, del cual habrá de suprimirse la expresión «... y a las medidas de gobierno».

2.º La nulidad por contrafuero del apartado c) del artículo 7.º del propio Reglamento citado.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en Barcelona el día 22 de junio de 1970.

FRANCISCO FRANCO

ALEJANDRO RODRÍGUEZ DE VALCÁRCEL Y NEBREA
El Presidente del Consejo del Reino,

