



NOTAS

EL TRATAMIENTO DE LAS GARANTIAS JURIDICAS EN LAS HOJAS DE SERVICIOS

Por AURELIO ALONSO-CORTES CONCEJO

35.087.35 (46)

LA problemática de las hojas de servicios (en adelante HS), pese a ciertas analogías con la registral civil o mercantil, presenta no pocas diferencias, entre las que se cuentan especialmente las producidas en el tratamiento de las garantías jurídicas del funcionario titular y de la Administración, aspecto que ha sido soslayado con otros igualmente importantes por la ley de Funcionarios (LF) y el decreto 864/1964, de 9 de abril (en adelante HSC 1964), sobre hojas de servicios.

El decreto HSC 1964 incide en el problema de la naturaleza jurídica y sus consiguientes efectos al entender la HS como una mera constancia oficial.

Ello sitúa la cuestión de las garantías jurídicas en su auténtica dimensión. Frente a una anotación dotada de las cualidades de

fehaciencia y efectos contra terceros, que son propias de las registrales, la anotación en la HS es una mera constancia, un elemento de consulta de las jefaturas en materia de personal que, en general, no hace fe, pero facilita las relaciones entre aquéllas y los funcionarios adscritos.

En la línea señalada, la orden del Ministerio del Ejército de 21 de marzo de 1953, reguladora de las HS en el Ejército de Tierra (orden que denominaremos HSM 1953), apunta como fines de éstas el ser elementos de conocimiento del personal y de sus aptitudes y el constituir la base de sus derechos.

Parece indiscutible que las HS han de servir primordialmente para el conocimiento del personal con el que se cuenta. Aunque el artículo 28 LF no alude directamente al carácter y aptitudes del funcionario titular de la HS, en sentido amplio pudiera considerarse que aborda este extremo al exigir que figuren en la misma «sus circunstancias personales». En todo caso, y dado que el decreto HSC 1964 no prevé nada al respecto, debiera completarse la actual reglamentación rellenando la laguna apuntada; no faltan estudios sobre caracterología de los funcionarios que pueden ser utilizados para ello. En esta materia, la HSM 1953 califica los posibles caracteres en enérgico, normal o poco. Mayor trascendencia, en cuanto al conocimiento del funcionario, tiene el de sus aptitudes relacionadas con el servicio, lo que ha sido totalmente desconocido por la legislación civil que se comenta.

Sin embargo, no creemos conveniente que puedan derivarse derechos frente a la Administración o terceros de un título que, como la HS, es posible preconstituirlo con declaraciones del interesado, a no ser que se arbitren las garantías sustanciales y formales necesarias (procedimiento contradictorio, audiencia de terceros interesados, análisis de la legalidad de los títulos presentados para la anotación, recursos, etc.).

Garantías y efectos deben ser en las HS vasos comunicantes; cuanto menores sean aquéllas, menores han de ser éstos.

Convertir en principio general la intervención del interesado tiene no pocos peligros. En la HS civil es el funcionario quien rellena la parte del original en el que se contienen los datos que le corresponde declarar (art. 6 HSC 1964). Más correcto parece el sistema seguido en el artículo 55 HSM 1953, a tenor del cual «la redacción de las hojas anuales se hará a base de los antecedentes que obren en el organismo..., y si se estima conveniente, podrá completarse con declaraciones juradas de los interesados».

En los casos de intervención del funcionario interesado en la redacción de la HS, las garantías jurídicas se reducen a la hipotética y poco exigida responsabilidad del mismo por la veracidad de su declaración; tal intervención no puede tener otro mérito que el de la simplificación y celeridad del sistema, que no llegan a justificarla como regla general.

En tanto en cuanto la intervención del funcionario se convierta en excepción y se completen las garantías que han de rodear la formación de las HS, podrá concederse a éstas mayor capacidad para constituir título de exigencia de derechos funcionariales.

Hasta ese momento, las HS no serán más que una mera constancia, una relación de hechos y datos que puede ser tenida en cuenta por las jefaturas de personal, pero que no pueden ser base de Derecho alguno sin la prueba independiente y, *a posteriori*, de su contenido.

Ahora bien, en este camino de las HS hacia una mayor garantía y efectos es posible distinguir ya una clase especial de anotaciones a las que puede concederse fehaciencia en orden a sus efectos estatutarios. En tal sentido, hay anotaciones que pueden verificarse en virtud de títulos cuya fehaciencia es fácilmente comprobable; tales son, por ejemplo, las actas de registro civil de nacimiento, matrimonio y defunción, cuya trascendencia es notoria en la constitución y extinción de la relación funcional o en el reconocimiento de los beneficios de la vigente legislación sobre ayudas familiares o el futuro complemento familiar, previsto en el artículo 100 LF.

En tales casos, el examen del acta de registro puede realizarse por la propia oficina encargada en cada caso de la gestión de las HS, o, si se quiere, por los órganos asesores en Derecho de los departamentos o unidades administrativas que gestionen la hoja de que se trata. Este es el sistema seguido en la administración militar—Ejército de Tierra—, en el que la anotación de las vicisitudes de estado civil del funcionario titular de la HS, su cónyuge e hijos se produce, previo examen y declaración de la auditoría de la región respectiva, acerca de la autenticidad del documento que la provoca (art. 7 HSM 1953), salvo cuando se trata de personal destinado en el Consejo Supremo de Justicia Militar, a cuyo fiscal togado corresponde dar fe de dicha autenticidad (orden de la Subsecretaría del Ministerio del Ejército de 5 de noviembre de 1953).

Según lo anterior, las garantías jurídicas que han de darse en las HS fundamentalmente se agrupan en dos categorías: las genéricas, que alcanzan y amparan sin distinción a todas las inscripciones, y las específicas o reforzadas de que deben rodearse aquellas anotaciones

que supongan un derecho frente a la Administración o a terceros, o que puedan influir esencialmente en la relación de servicio. Desde el punto de vista material y formal, tales garantías abarcarán tanto a la infraestructura como a la redacción, gestión y conservación de las HS.

Deben entenderse como garantías infraestructurales, entre otras, las de:

- Aprobación del modelo oficial.
- Impresión oficial del mismo.
- Formalidades de apertura (foliación, legalización, etc.).

Entre las garantías de redacción, gestión y conservación se deben encontrar:

- La determinación del órgano redactor y gestor, que será al mismo tiempo el de custodia o depósito de las HS.
- La redacción en el modelo oficial.
- La intervención excepcional del interesado en su redacción.
- Los requisitos formales que, en general, han de reunir todas las anotaciones, las garantías reforzadas precisas en determinadas inscripciones y, en especial, las de rectificación o añadidos en las HS.
- La intervención del interesado en el control de la gestión y, especialmente, los supuestos de audiencia y régimen de reclamaciones y recursos.
- La determinación del órgano de archivo respecto a las HS de jubilados o retirados.

Tales garantías son tanto más importantes cuanto las HS son algo en continua mutación, algo que se va haciendo, y sujeto a numerosos cambios, entre los que, sin duda, son más frecuentes y trascendentales los derivados de nuevo destino y las comisiones de servicio.

De las garantías anteriormente apuntadas tienen singular trascendencia las de intervención del interesado en el control de la gestión de las HS y las del régimen de reclamaciones y recursos.

Si la intervención del funcionario en la redacción de la HS no parece recomendable como regla general, no ocurre lo mismo con la posibilidad que el interesado controle su redacción, gestión, custodia y archivo.

El funcionario debe conocer la redacción de la hoja matriz y anual cuando lo desee, o al menos de oficio una vez al año, para

lo cual debe dárseles conocimiento de su contenido. Debe, asimismo, permitírsele hacer, oralmente o por escrito, las observaciones que crea oportunas; las reclamaciones escritas deben resolverse, al menos en la Administración civil, como instancias administrativas ordinarias. La resolución administrativa adoptada constituirá acto administrativo con todos los efectos, en especial el de su posible impugnación en vía de recurso. Conectado con el aspecto de publicidad para el interesado, está su derecho a obtener copia certificada de todo o parte de la HS, aspecto no previsto en la vigente reglamentación civil.

En materia de recursos no parece conveniente implantar un procedimiento especial, ya que ello iría contra el principio de unidad sentado en el artículo 1.3., LPA, pero sí indicar expresamente que los actos individualizados de anotación que se produzcan se considerarán actos administrativos a los efectos de su posible revisión en vía de recurso.

Lo anterior no es predicable, en principio, de las HS militares, ya que de un lado no puede considerarse todavía aplicable a la Administración castrense el artículo 1.º LPA mientras no se realice la adaptación prevista por la disposición final 2.ª LPA, y de otro no parece conveniente prescindir del procedimiento del recurso especial regulado por el artículo 55 HSM 1953, basado en que las hojas militares contiene como principal asiento el de conceptualización del personal, no prevista por ahora para el funcionario civil, conceptualización que por su misma naturaleza tan sólo ha de admitir una petición de reconsideración de la misma, en su caso, a decidir por el tribunal calificador.

Y, para terminar, hay que decir que la rectificación en las HS debe exigir un procedimiento especial en el que las garantías jurídicas normales aparezcan reforzadas. Dicho aspecto es descuidado por el artículo 28 LF y el decreto HSC 1964, que sólo prevén la comunicación a la Comisión Superior de Personal de la rectificación practicada. Aunque de modo indirecto dicha comunicación ha de constituir una garantía jurídica, se realiza fundamentalmente a efectos de constancia en ambos ejemplares de la hoja, una de los cuales se archiva generalmente en el departamento en que presta sus servicios el funcionario y la otra en la Comisión Superior de Personal (en el Ejército de Tierra dicha copia se custodia en la Dirección General de Reclutamiento y Personal por orden de 30 de enero de 1956).

De hecho, dicha comunicación puede provocar posteriores relaciones en forma de instrucciones, devolución para completar anotacio-

nes, etc., entre los órganos superiores de personal citados y el departamento o unidad en la que radica el otro ejemplar de las HS, para que por éste se proceda a la rectificación conforme a las normas. Pero se hace preciso regular expresamente la entidad de tales relaciones, las garantías a observar en el trámite de rectificación en distinta forma, según se produzca a instancia del afectado o de oficio por la propia Administración, previendo en todo caso la intervención de aquél o, al menos, su audiencia.