

LA ADAPTACION DE REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES REGULADORAS DE LOS CUERPOS ESPECIALES A LOS PRECEPTOS DE LA LEY ARTICULADA DE FUNCIONARIOS

Por JAVIER GALVEZ

Técnico de Administración civil
del Estado

EL artículo 4.º del decreto 4157/1964, de 23 de diciembre, señaló un plazo de seis meses para que los ministerios civiles adaptaran, previo informe de la Comisión Superior de Personal, los reglamentos y disposiciones reguladoras de los cuerpos especiales de ellos dependientes a los preceptos de la ley articulada de Funcionarios que les sean aplicables.

Aunque el plazo ha transcurrido con exceso, son pocos los reglamentos en los que tal adaptación se ha verificado. Las causas de estas demoras han sido varias; en unos casos no existía reglamentación precedente; en otros, se ha juzgado oportuno acometer una verdadera reforma o reelaboración, y en otros, en fin, han sido causantes de la rémora las particularidades orgánicas que la adaptación implicaba.

La técnica de adaptación reglamentaria, como modalidad que es de la de elaboración, viene a ofrecer particularidades genéricas y específicas, cuya diferenciación estriba en que, mientras las primeras se ofrecen por razón del mecanismo en sí, las segundas se dan en función de la materia adaptable. En la adaptación de reglamentos y disposiciones podemos seguir la trayectoria teniendo presentes los criterios generales sentados por el Consejo de Estado en materia de elaboración reglamentaria junto a las cuestiones específicas reveladas en el estudio de las adaptaciones sometidas hasta la fecha al dictamen de la Comisión Superior de Personal.

En la presente nota nos limitaremos a esbozar una cuestión sustancial y una serie de cuestiones específicas que han de resolverse en esta modalidad de adaptación. Cuestión previa y sustancial es la configuración del cuerpo de acuerdo con las orientaciones que marca la ley articulada de Funcionarios. Las cuestiones particulares ofrecidas hasta el momento se pueden reducir a las siguientes: exposición previa; remisión a la ley articulada; sumisión terminológica; puestos de trabajo; otros informes o dictámenes; regulación de pruebas selectivas; determinación de la edad para ingreso y jubilación; categorías funcionales y actualización general de preceptos.

A) Cuestión preliminar

Si la adaptación ha de versar sobre los cuerpos resulta evidente que habrá de partirse de una concepción legal del cuerpo. Habrá de captarse la orientación y el significado que tiene el Cuerpo de Funcionarios en la ley articulada de Funcionarios para que la adaptación pueda considerarse armónica; de lo contrario, y aunque existiera comunidad en otros aspectos, la falta de un punto común de partida daría lugar a una verdadera incoherencia entre la ley y el reglamento.

Esta exigencia parece haber sido mantenida reiteradamente en los dictámenes de la Comisión Superior de Personal, que ha venido interpretando la concepción legal del cuerpo. Entendemos que se han reprobado en este sentido las atribuciones de competencia a los cuerpos, los mecanismos de representación, las referencias a jefaturas de cuerpo y, en general, las orientaciones corporativa u orgánica. Bástenos esta breve remisión al concepto legal para dejar matizada esta previa exigencia de la adaptación.

B) Otras cuestiones

Por separado haremos referencia a las que hemos llamado cuestiones particulares, advirtiendo que la mayor o menor extensión a que se sometan en la exposición no ha de prejuzgar un índice de importancia.

1. EXPOSICIÓN PREVIA

Para facilitar el informe de la Comisión Superior de Personal cabría sugerir con carácter general la conveniencia de que los reglamentos que se han de someter a su informe contengan una exposición previa de las modificaciones que el reglamento supone respecto al de anterior vigencia, o, si se prefiere, se presente el proyecto a dos columnas que permita la comparación del precepto antiguo y el reformado. La evidencia de esta sugerencia hace inútiles ulteriores comentarios.

2. CUESTIÓN DE LA REMISIÓN

La técnica ordinaria en materia de reglamentos generales, propugnada ordinariamente por el Consejo de Estado como la más normal y acostumbrada en nuestro Derecho público, consiste en omitir aquellos aspectos que se recogen en el texto legal, aun los más exhaustivamente regulados en la ley, y desarrollar, en cambio, aquellos otros que en el texto legal son susceptibles de una reglamentación propiamente dicha. Por otra parte, la copia fragmentaria de preceptos legales en un reglamento puede resultar imperfecta.

Existe, sin embargo, un supuesto especial en el que no resulta de aplicación ese criterio. Cuando la ley no sólo contenga preceptos de carácter general, cuyo desarrollo pueda hacerse luego por vía reglamentaria, sino que incluya otros detallados y casuísticos. En estos casos sería oportuno adoptar un criterio práctico, consistente en la incorporación al reglamento de aquellos preceptos legales que, por su redacción y su carácter, no parece conveniente que falten en una disposición reglamentaria. Analizando desde este punto de vista la ley articulada de Funcionarios Civiles, nos encontramos ante un texto en el que se han articulado las líneas maestras de la reforma de la función pública establecida en la ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado. Si bien los textos articulados acusan, por

la mecánica de su elaboración, tendencia al casuismo, no parece que la ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado se resienta de tal extremo. Son numerosos los preceptos que prevén un desarrollo reglamentario y necesarias las especificaciones que en su articulado se contienen.

No siendo susceptible esta ley de encuadrarse en el supuesto anterior, serán aplicables a sus reglamentaciones los criterios generales mantenidos sobre este punto por el Consejo de Estado. Esta ha sido también la orientación constantemente mantenida en los dictámenes de la Comisión Superior de Personal, donde se ha entendido que una técnica legislativa correcta exige en estos casos la remisión pura y simple del reglamento a los preceptos de la ley articulada de Funcionarios. La idea de adaptación hay que entenderla, pues, en el sentido de que: a) Los preceptos directamente aplicables de la ley articulada de Funcionarios no se transcriban, sino que se remita a ellos expresamente el reglamento (resulta inadecuado, por ejemplo, reproducir la regulación legal de las situaciones), y b) Por lo que se refiere a los preceptos que puedan entrañar peculiaridades del cuerpo, que las soluciones a establecer estén acordes con lo establecido en la susodicha ley articulada.

Así entendida la adaptación, se lograría, por otra parte, el resultado beneficioso de obligar a tener en cuenta las leyes generales, en especial la ley articulada de Funcionarios, cuyo conocimiento y manejo directo es indispensable a quienes se ocupan de los problemas relativos a la Administración de Personal.

3. CUESTIÓN DE LA TERMINOLOGÍA

Tratándose de una labor de adaptación ha de constituir exigencia lógica la sumisión del reglamento a la terminología legal. Un elemental principio de técnica indica la conveniencia de que la adaptación se muestre en los aspectos formal y sustancial. El aspecto formal o terminológico de la adaptación parece relevante a efectos de generalización de interpretaciones.

4. CUESTIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

En los proyectos de adaptación sometidos a informe de la Comisión Superior de Personal frecuentemente se atribuyen determinados puestos de trabajo a los funcionarios del cuerpo correspondiente, con

lo que, en definitiva, se prejuzga la labor de clasificación. Lo que en los reglamentos de cuerpos especiales se debe intentar es una descripción acabada de las funciones del cuerpo y de su especialidad, a fin de que después, a la hora de realizar la clasificación de los puestos de trabajo, pueda ser tenida en cuenta para la adscripción de los puestos que proceda.

5. INFORMES O DICTÁMENES A QUE DEBE SOMETERSE LA ADAPTACIÓN

Además del preceptivo informe de la Comisión Superior de Personal pueden resultar procedentes, de conformidad con la legislación vigente, el informe de la Secretaría General Técnica correspondiente y el dictamen del Consejo de Estado.

Parece conveniente que el informe de la Secretaría General Técnica a que se refiere el artículo 130 de la vigente ley de Procedimiento administrativo sea emitido con anterioridad al de la Comisión Superior de Personal. Con ello se conseguiría una mayor elaboración de los proyectos que se remitan a informe de la Comisión Superior de Personal, la que, si por otra parte tuviera conocimiento de tal informe, podría contar al emitir su dictamen con un valioso elemento de juicio.

Cuando la adaptación haya de verse reflejada en reglamentos generales, se impone la audiencia a la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.º, 6.º de la ley Orgánica del Consejo de Estado, de 25 de noviembre de 1944. No obstante, parece improbable que en los reglamentos generales para la ejecución de las leyes abunden disposiciones reguladoras de los cuerpos.

6. REGULACIÓN DE LAS PRUEBAS SELECTIVAS

La regulación de estas pruebas es uno de los aspectos que debe contener todo reglamento de cuerpo. Debe especificarse el sistema de selección determinando la modalidad (oposición, concurso-oposición, etc.) y fijar las bases a que habrán de ajustarse las correspondientes convocatorias. Así, en el supuesto de la oposición, se debe precisar cuáles son los ejercicios de que consta la oposición y la estructura de cada uno de ellos; lo demás significa el peligro de que cada convocatoria constituya un reglamento particular.

7. LA DETERMINACIÓN DE LA EDAD PARA INGRESO EN EL CUERPO Y JUBILACIÓN

La edad constituye uno de los aspectos que acusan abiertamente la influencia del cuerpo respecto al *status* funcional. Para el desempeño de la función característica del cuerpo, se requiere un cierto grado de condiciones físicas o intelectuales cuya medida ha de estar en proporción a la naturaleza de esa función y donde la edad supone, en definitiva, una limitación presumible de esas condiciones; de ahí que la pertenencia a uno u otro cuerpo no resulte indiferente a estos efectos.

La ley articulada de Funcionarios señala en su artículo 30 un mínimo de edad para ser admitido a las pruebas selectivas previas al ingreso en la Administración. Este mínimo de dieciocho años de edad entendemos que es directamente aplicable a la totalidad de los cuerpos de la Administración Civil del Estado en cuanto que dicho artículo hace una referencia genérica a todos los cuerpos al emplear la expresión «ingreso en la Administración». Y aunque en el número 3 del artículo 25 se exceptúa de la aplicación general la sección 1.ª del capítulo II del título III (en la que se comprende este artículo 30), el mismo número 3 del artículo 25 dispone que los cuerpos especiales se rijan por sus disposiciones específicas y por las normas de esta ley que se refieran a los mismos. Por no resultar de aplicación subsidiaria el tan citado artículo 30 parece que los reglamentos han de adaptarse en cuanto a edad mínima a dicho artículo.

La edad máxima para ingreso en la Administración se deja en la ley articulada para una definición reglamentaria en consonancia con la naturaleza de los cuerpos.

Respecto a jubilaciones, se precisan en la ley articulada sólo las edades de jubilación forzosa para funcionarios de los cuerpos generales. Respecto a los funcionarios de los cuerpos especiales, su determinación habrá de hacerse por el Gobierno, previa clasificación de los funcionarios de dichos cuerpos y a propuesta de la Comisión Superior de Personal (art. 39). Este procedimiento no ha impedido que en determinados proyectos de adaptación se haya consignado, siquiera sea provisionalmente, la edad de jubilación para funcionarios de cuerpos especiales. Al no haber formulado la Comisión Superior de Personal observaciones a tales determinaciones, cabrá interpretar que se ha aprobado este criterio o que se ha considerado este punto como materia no susceptible de adaptación hasta tanto no se concrete la prescripción del artículo 39. En todo caso, consi-

derando que hoy se encuentra avanzado el estudio de las edades de jubilación forzosa de los funcionarios de cuerpos especiales, parece que la cuestión ha de quedar inminentemente resuelta.

En consecuencia, sobre este punto las adaptaciones de reglamentos y disposiciones reguladoras de los cuerpos especiales deben hacer referencia a las edades máxima y mínima para participación en las pruebas selectivas, teniendo siempre como límite de edad mínima la señalada en el artículo 30 de la ley articulada de Funcionarios. La edad de jubilación en rigor no es susceptible de adaptación propiamente dicha hasta tanto no se verifique lo dispuesto en el artículo 39 de la ley articulada de Funcionarios.

8. LA CUESTIÓN DE LAS CATEGORÍAS

Habiendo desaparecido de nuestro sistema las categorías personales después de la entrada en vigor de la ley articulada de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, resulta improcedente toda alusión, directa o indirecta, a esta modalidad de categorías. Subsisten, sin embargo, las categorías funcionales como signo del principio jerárquico en la Administración. Sólo a este segundo tipo de categorías podría resultar oportuno aludir en reglamentos de cuerpos especiales; pero, aun en este supuesto, la referencia habrá de quedar justificada por razones de tipo orgánico, cuyo entronque, por otra parte, debe quedar al margen de un reglamento de cuerpo.

9. ACTUALIZACIÓN GENERAL DE PRECEPTOS

Un elemental principio de oportunidad aconseja la actualización de los preceptos reglamentarios que, aunque no resulten afectados por la ley articulada, hayan quedado desactualizados o modificados en virtud de otras disposiciones legales.

