

Los derechos adquiridos, según el Reglamento de Funcionarios de Administración Local

por

E. GONZALEZ NIETO

El cambio y aplicación sucesiva de las normas jurídicas da lugar con frecuencia a importantes problemas de derecho transitorio. ¿Qué eficacia ha de tener la norma nueva sobre hechos y relaciones producidos cuando regía la norma anterior? Con respecto a los hechos y relaciones que hayan surgido y producido todos sus efectos bajo el imperio de la norma antigua, no hay cuestión, pero se ofrecen numerosas y arduas con respecto a aquellos otros que por una razón cualquiera deben producir o seguir produciendo sus efectos en el tiempo en que la norma antigua no rige ya. Como dice Ruggiero, «para que se dé el conflicto de leyes en el tiempo, es preciso que la vida de una relación sea lo bastante extensa para tocar dos momentos diversos, en que tengan vigor, sucesivamente, normas de contenido sustancialmente distinto».

Dos principios contradictorios presiden la resolución de estos problemas: el de la retroactividad, que predica la aplicación de la ley nueva a las relaciones jurídicas nacidas bajo la vigencia de la antigua, y el de la irretroactividad, según el cual la ley nueva debe respetar los estados jurídicos creados con anterioridad.

Castán afirma que no es posible que el legislador ni el científico se acojan exclusivamente al principio de la retroactividad o al inverso de la irretroactividad de la ley, ya que la extrema variabilidad de la materia, influida por la naturaleza propia de cada institución jurídica, hace sumamente delicada la formulación de principios abstractos y generales.

Ni la ciencia—expresa Ruggiero—está en grado de dar una solución única al problema de los conflictos de leyes en el tiempo, pudiendo sólo señalar algunos principios directivos, ni el mismo legislador a quien soberanamente corresponde decidir sobre los límites de la eficacia de la propia norma, puede suministrarla con una simple ordenación universal que tenga la pretensión de disciplinar toda clase de conflictos, cualquiera que sea el campo de la norma o la naturaleza del instituto o la configuración especial de la relación. La absoluta retroactividad de la ley—advierde Simoncelli—sería la muerte de la seguridad y de la confianza jurídica, mientras que su absoluta irretroactividad sería la muerte del desenvolvimiento del derecho.

Con el fin de armonizar ambas exigencias, estableciendo las ideas fundamentales que deben regir la aplicación de esos contrapuestos principios, se han formulado diversas teorías.

Una de ellas, la más difundida, que gozó en otro tiempo de gran prestigio y que hoy es objeto de críticas, es la de los derechos adquiridos. Aparece admitida en el Derecho civil de nuestra Patria por la disposición transitoria preliminar del Código civil y sentencia de 25 de febrero de 1943.

Según ella, la irretroactividad de la ley tiene su fundamento y su límite en el respeto de los derechos adquiridos, que han de distinguirse de las simples expectativas y de las facultades legales, debiendo ser regulado el primero por la ley antigua, y por la ley nueva las segundas.

La principal objeción que se hace a esta teoría es la de las dificultades que encierra la determinación del concepto de derecho adquirido. ¿Cuándo existe propiamente un derecho adquirido?, preguntan sus impugnadores. Gabba, con una fórmula bastante certera, contesta: derecho adquirido es todo aquel que aparece como consecuencia de un hecho idóneo para producirlo,

conforme a la ley del tiempo en que fué realizado, y que ha entrado a formar parte del patrimonio de la persona, aun cuando la ocasión de hacerlo valer se presente sólo bajo la ley nueva.

Josserand, refiriéndose a las simples expectativas, dice: «las simples esperanzas no constituyen derechos, ni siquiera eventuales; corresponden a situaciones de hecho, más que a situaciones jurídicas; son intereses que no están jurídicamente protegidos y que se parecen mucho a los castillos en el aire».

Las facultades legales son meras posibilidades de hacer concesiones a todos los ciudadanos que se hallen en las mismas circunstancias.

Pues bien, y entrando ya en materia, a esta teoría de los derechos adquiridos parece acogerse el Reglamento de Funcionarios de Administración local vigente, de 30 de mayo de 1952, al prescribir en el número 1 de su disposición adicional 1.ª: «Los preceptos de este Reglamento no lesionarán en modo alguno los derechos legítimamente adquiridos por los actuales funcionarios».

El evitar que con la implantación de sus innovaciones y reformas, bien orientadas en general, se produzca esa lesión, constituye una loable preocupación del Reglamento, que se traduce en la transcrita declaración de principio y que alienta también en sus disposiciones transitorias.

Sin embargo, las normas consagradas a la sistematización y clasificación de los derechos nacidos al calor de la legislación anterior, adolecen, a nuestro juicio, de un error de concepción, del que se deriva un efectivo menoscabo de los mismos.

La citada disposición adicional 1.ª, después de formular esa declaración, ya clásica y tradicional, del respeto a los derechos adquiridos, se encara con la compleja y delicada cuestión que siempre han entrañado estos derechos y tratando de establecer determinaciones claras y precisas sobre el particular formula la siguiente división tripartita:

1.º Derechos adquiridos actuales, constituídos: por el sueldo-consolidado de presente; la propiedad de la plaza de que se sea titular con tal carácter; el derecho a ocupar en propiedad

las plazas de provisión automática que se hallaren vacantes con anterioridad a 1.º de julio de 1952, y la categoría administrativa y consiguientes honores y tratamientos que se vengan disfrutando.

2.º Derechos adquiridos para el futuro, integrados por el sueldo y derechos pasivos que en el régimen anterior hubiere podido alcanzar el funcionario por el mero transcurso del tiempo.

3.º Situaciones de expectativa—a las que se niega la consideración de derecho adquirido—, consignándose como tal: la de ocupar plazas que no estuvieren vacantes con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento, o que, aun estándolo, no habrían de proveerse en forma rigurosamente automática; la de ostentar categorías administrativas, honores y tratamientos en cuyo disfrute no se hallare aún el funcionario.

Pese a la diferente denominación, nosotros hemos de confesar que no vemos diferencia alguna de naturaleza jurídica entre el contenido del grupo 2.º y 3.º.

Lo que se llama derecho adquirido para el futuro, si nos fijamos bien, no es otra cosa que un régimen pecuniario (sueldo y derechos pasivos) fijado por la Administración, extendido como una promesa a la vista del funcionario, en cuyo disfrute efectivo podrá entrar o no, pero en el que todavía no ha entrado, y que no ha dado lugar, por esto, al nacimiento de situaciones jurídicas individuales, sino que constituye un «status», una situación jurídica objetiva, general e impersonal.

Y lo que se llama expectativas a ocupar plazas, a disfrutar de categorías administrativas, honores y tratamientos, constituye, igualmente, un régimen, mixto (pecuniario y honorífico), fijado por la Administración, extendido como una promesa a la vista del funcionario, en cuyo disfrute efectivo podrá entrar o no, pero en el que todavía no ha entrado, y con idénticas características de «status», de situación general e impersonal que el anterior.

No se comprende, por razones jurídicas al menos, que uno y otro régimen puedan ser objeto de regulación distinta, y menos aún que puedan ser objeto de regulación tan diametral-

mente opuesta como la que adopta el Reglamento al respetar los derechos comprendidos en el primero y no reconocer los que integran el segundo.

Porque en esas situaciones que en el Reglamento se definen como de expectativas de derechos, concibiéndolas como meras esperanzas, sin trascendencia jurídica alguna, hay, ciertamente, derechos muy relevantes adquiridos por el funcionario para el futuro.

El acto del nombramiento, cuando éste es regular, mejor dicho, el acto de la notificación oficial de un nombramiento regular, origina el nacimiento de una relación jurídica de carácter público, que liga a la Administración con el funcionario y cuyo contenido es un conjunto de derechos y deberes recíprocos.

Los derechos que en ese momento nacen para el funcionario son de orden diverso: económicos, sociales, honoríficos. Algunos se actualizan inmediatamente, con la toma de posesión, como son todos aquellos inherentes a las funciones que se asumen; otros (quinquenios, ascensos de categoría y sueldo, posibilidad de ocupar plazas especiales), se mantienen pendientes durante más o menos tiempo hasta alcanzar efectividad, ofreciendo algunos de éstos la particularidad de que el titular de los mismos no es un funcionario determinado, sino el Cuerpo en general o un sector de éste (el derecho a optar a plazas determinadas mediante oposición o concurso). Pero tanto unos como otros, lo mismo los que se están disfrutando que los diferidos, y lo mismo los de titularidad individual que los de titularidad colectiva, son derechos ya nacidos que hay que respetar.

A los derechos no actuales, a aquellos que por su propia naturaleza han de tener una ejecución posterior, se les podrá denominar como se quiera. Llámeseles derechos de pendencia, condicionales, expectantes, futuros, etc. Lo que no cabe es confundirlos con las expectativas de derecho, porque ésta es una expresión equívoca que hace referencia a posiciones mentales o psicológicas de quien asiste más o menos esperanzado a ese proceso, a ese devenir que se opera entre el no derecho y el derecho, y lo que en ella se define es una situación de espera a que el derecho surja, a que el derecho nazca, mientras que

los derechos expectantes recogen situaciones fundamentalmente distintas, en que lo que se espera es la realización del derecho, no su nacimiento.

Es más, el cuadro de esos derechos que se ofrecen, no inmediatos, sino en lontananza, es lo que más se valora, lo que más incita y estimula.

Cuando el ciudadano se apresta a convertirse en funcionario público y consume en el logro del empeño años de vida, energía y recursos materiales, no lo hace atraído por los escalones iniciales de la carrera, que ofrecen escaso brillo y compensación para la calidad del esfuerzo. Este sacrificio inicial, al igual que el que representa la dedicación ulterior de su vida a la función, en largos años de servicio activo, lo hace por la «carrera» en sí, que significa, incluso gramaticalmente, movimiento, es decir, que comporta una relación dinámica y no estática con la Administración. Cuando el funcionario, sin culpa alguna por su parte, es detenido en la marcha ascendente y progresiva hacia los puestos más codiciados y honores más altos, se siente defraudado, cualquiera que sea el estadio en que la paralización se realice, se siente privado de algo muy caro, que considera —y con razón— formando parte de su patrimonio material y moral.

Esas situaciones de pendencia en que se encuentra el funcionario público a ocupar puestos, experimentar ascensos y disfrutar honores fijados en la reglamentación que se hallaba vigente al entrar al servicio de la Administración, son situaciones jurídicamente protegibles, de las que no se puede hacer tabla rasa, por tanto, en sucesivas reglamentaciones.

Ahora bien, la teoría de los derechos adquiridos, elaborada por y para el Derecho civil, tiene que ceder, en el campo de lo administrativo, a un principio superior: el de que la organización de un servicio público es modificable en todo momento. Como dice Jèze, cada generación tiene el derecho de adecuar los servicios públicos a sus necesidades y a sus ideales; ninguna autoridad pública puede imponer por cierto tiempo —largo o corto— un determinado funcionamiento o una determinada organización de un servicio público, ya que ello entrañaría un

abuso de poder, careciendo jurídicamente y políticamente de valor; es preciso poder realizar siempre las reformas aconsejadas por las transformaciones económicas, sociales y políticas, o por los nuevos ideales políticos y sociales.

Ambos postulados son conciliables.

Modifíquese, en buena hora, la organización del servicio público, siempre que así lo exija su buen funcionamiento, siempre que así lo demanden los intereses generales, pero sin sacrificar el futuro del funcionario que se halle vinculado al servicio en el momento en que la modificación se realiza.

Cuando la reforma puede implantarse de una manera paulatina y gradual, que es el caso corriente, la solución es sencilla y tradicional: ir dando paso a las promociones nuevas, en la medida y con el ritmo que los derechos de las promociones antiguas consientan. El artículo 233 del Reglamento, por ejemplo, dispone que las plazas de Oficiales Mayores en los Municipios de más de cien mil habitantes y las de Secretarios de Distrito o Zona en los de más de quinientos mil, sean provistas en lo sucesivo entre Secretarios de 1.^a categoría de Administración Local. Aunque este precepto responde, más que a una exigencia del servicio, a la voluntad de satisfacer una aspiración del Cuerpo de Secretarios de Administración Local en la categoría citada, no habría nada que objetar a que tal deseo se cumpliera, pero en su momento, cuando no sólo los deseos, sino los derechos del personal actual sobre tales plazas hayan sido satisfechos.

Cuando la reforma, inusitada y excepcionalmente, exige su aplicación íntegra, radical y urgente, es de equidad compensar al funcionario de los perjuicios que con ella se les ocasionan.

Tal es nuestra modesta opinión. Deseosos de mayores esclarecimientos, brindamos el tema, de indudable interés doctrinal, al estudio y comentario de los administrativistas.

En el aspecto legal quizá pueda ser también objeto de reparo, en este punto, el Reglamento.

Sabido es que sólo la ley puede moverse, desembarazada y libremente, por el dilatado campo de las teorías, sin otro lími-

te que aquél, contenido en la definición clásica, de tener que ordenarse al bien común.

El Reglamento, junto a este límite, común a toda disposición de carácter general, tiene el que le haya marcado la propia ley, sin que pueda salirse del campo acotado por ella.

Y en la de Régimen local existe un precepto, el artículo 337, de redacción un tanto farragosa, en el que se constriñen las facultades reglamentarias en la materia objeto de nuestro examen, al disponer, en sus dos líneas finales, que las Corporaciones locales deben mantener los derechos o beneficios que tengan concedidos a sus funcionarios por acuerdos o normas particulares.

Es claro que este mandato, categórico y expreso, dirigido a las Corporaciones locales, lleva dentro de sí otro, implícito, dirigido al Reglamento: el de que no disponga ni ordene nada a las Corporaciones locales, que se halle en contradicción con lo ordenado a las mismas por la Ley.

Y parece que la contradicción se da cuando el Reglamento, con el número 5 de su disposición adicional primera, limita el reconocimiento de los derechos concedidos por las Corporaciones locales a sus actuales funcionarios, y cuando prescribe, en la disposición adicional 4.ª, que las Corporaciones habrán de sujetarse a sus normas y limitaciones en la aprobación de los Reglamentos particulares de sus funcionarios.