

Valoración de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ley 30/84

Hace algo más de dos meses se dictó, por parte del Tribunal Constitucional, sentencia sobre la Ley 30/84 de Medidas Urgentes para la Reforma de la F. Pública. Dicha sentencia considera inconstitucionales los siguientes artículos: 15. 1 último inciso; 21.2 d); 22.2 y 3; 27.3 y 4; 29.2.1 y Disposición Adicional 9.a .1.4 en lo que se refiere esta última al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado. Del fallo se deduce que la sentencia no modifica sustancialmente la ley y no tiene ninguna repercusión sobre la Adicional 15. Repercute, sin embargo, en las futuras integraciones de funcionarios en otros cuerpos y escalas que no se hallen ya contemplados en la propia ley.

El redactado de la sentencia es pobre, lacónico y escueto en sus determinaciones más importantes. Adolece de razonamientos profusos -en la línea de otras sentencias- que hubieran permitido conocer la interpretación de la Constitución, por el órgano que tiene competencia para ello. Esta carencia se muestra más trascendente si consideramos la necesidad perentoria de clarificación que gravita sobre el desarrollo constitucional en materia de Función Pública.

Dentro de la precariedad de argumentos, es posible, no obstante, entresacar algunas conclusiones muy significativas:

1.- La Ley 30 no cumple las expectativas constitucionales sobre el concepto de «estatuto de funcionarios públicos». De lo que se infiere, que la norma que ha de regular la función pública ha de tener las características de un régimen estatuario.

2.- Que tal disposición ha de efectuar una **«determinación material suficiente»**, para que el principio de reserva de ley quede sobradamente garantizado.

3.- Al no poder fijar el Gobierno, los consejos de Gobierno de las CC.AA. y los entes locales, los puestos que no han de ser desempeñados por funcionarios públicos, quedan anuladas las decisiones de laboralización en bloque de muchos colectivos. Habida cuenta que sólo una ley formal puede determinar el modo de provisión de puestos de trabajo, esta ley fijará las condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración.

4.- La sentencia anula indirectamente el Reglamento de Régimen Disciplinario, por ser este campo sustancial materia reservada a una ley formal.

5.- Abre expectativas de inconstitucionalidad en, prácticamente, todos los reglamentos que desarrolla la Ley 30/84 y la aplicación de éstos.

6.- Sitúa la necesidad de contemplar en una norma de ley, los criterios para el pase de funcionarios entre cuerpos del mismo grupo. Vía esta que podría encauzar la promoción horizontal.

7.- Al declarar inconstitucional el art. 29.2.!, sobre el no reconocimiento de sindicatos más representativos, el Tribunal Constitucional se enfrenta a sus propios criterios marcados en las sentencias 53/82 y 65/82.

Hay que tener en cuenta que el recurso no tenía un carácter de globalidad sobre toda la ley, sino que sus notas más características eran la singularidad (sobre un número reducido

de artículos y disposiciones) y la fragmentación (recurría materias puntuales y carentes de homogeneidad).

Por ello, hay que sentar la premisa de que el alcance de la sentencia no viene a amparar la constitucionalidad de la Ley 30 en lo no recurrido, e inclusive, que las pretensiones desestimadas tampoco propician la bendición -acorde a la Constitución- de los artículos cuestionados: simplemente ha juzgado el Tribunal sobre los argumentos concretos de los recurrentes. Esto nos hace pensar en qué habría decidido el Tribunal sobre otros extremos de haberse presentado recurso contra ellos, o de haberse planteado de otra manera.

Las **normas declaradas inconstitucionales** son las siguientes:

- Art., 15.1 último inciso.
- Art., 21.2.d.
- Art.º 22.2 y 3.
- Art.º 27.3 y 4.
- Art., 29.2.1.
- Disposición Adicional 9.1.4. (sólo en lo relativo al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado).

Las **disposiciones y artículos recurridos** fueron:

1. 3; 3.2. d; 12; 15; 19. 1 y 2; 2 1. 1. f y 2 d; 22.2 y 3; 25; 27; 29.1; 2.1; 29.3.c; 32.4; 33; Disposiciones Adicionales 7.1, 9.x, 12, 15 y 16.

Alcance de las normas inconstitucionales

Art.º 15.1 último inciso. El Tribunal Constitucional afirma que «corresponde sólo a la ley de la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas». Y, a este respecto, estima que no puede haber un «apoderamiento indeterminado» a favor del Gobierno como el que ahora se declara inconstitucional.

Esta decisión es importantísima, ya que influye directamente en las decisiones unilaterales de las diferentes Administraciones sobre la laboralización de diferentes colectivos y la catalogación de puestos eventuales.

Contenido del régimen estatuario (que ha de estar plasmado en una norma con rango formal de ley).

«Ha de entenderse comprendida, en principio, la normativa relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas pues, habiendo optado la Constitución por **un régimen** estatuario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública».

Esta determinación habrá de ser suficiente, pues de otra forma se quebraría la reserva de ley.

«De conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así **incluidos en el estatuto funcional**, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de ley en la labor que la Constitución le encomienda».

(Fundamento jurídico 3.d).

Intervalos de niveles

«Ninguna duda razonable de constitucionalidad cabe albergar sobre las atribuciones conferidas en lo que toca a la aprobación de los intervalos de niveles de puestos de trabajo (atribución que posee el Gobierno) asignados a cada Cuerpo o Escala, atribución que está limitada por la pertenencia de cada Cuerpo o Escala».

Criterios generales de promoción profesional

«Los criterios generales de la promoción profesional de los funcionarios, es claro que, según el contenido dado anteriormente al Estatuto funcional, no pueden entenderse como una remisión incondicional al Gobierno para establecer esos criterios, al margen del marco legal establecido, sino como la facultad de fijar criterios que sean de mero desarrollo y se ajusten a los previstos en la presente ley».

En este campo, habrá de promulgarse una norma con rango formal de ley que defina las «condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración». En nota definitoria fundamental el que se pueda garantizar «una efectiva sujeción de los órganos administrativos a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario».

Es obvio el que esta sentencia debería propiciar una reorientación de la Orden sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado. (Orden 15-1-86).

Art.º 21.2.d. Entiende el alto órgano jurisdiccional que «los criterios sobre el cómputo del tiempo de permanencia de los funcionarios en situación de servicios especiales, a efectos de consolidación del grado personal», no se pueden dejar al arbitrio del Gobierno y los órganos ejecutivos autonómicos, pues este aspecto no respeta las líneas marcadas en su regulación legal para los funcionarios en situación de servicio activo. En consecuencia, es declarado inconstitucional. Art.« 22.2 y 22.3

22.2.- Autoriza al Gobierno para fijar los criterios, requisitos y condiciones con arreglo a los cuales los funcionarios de la Administración del Estado podrán integrarse en otros Cuerpos y Escalas de su mismo grupo. En este punto, se estima por el T.C. que «se remite la ley incondicionadamente a la potestad reglamentaria», sin que se fijen en la ley «criterios mínimos (reunir la titulación correspondiente, superar ciertas pruebas...) Así se estima «inconstitucional por infracción de la reserva constitucional de ley».

Es interesante el que se regulen estos extremos con rango legal, ya que, de esta forma, se da cobertura a la promoción horizontal -dentro de un mismo grupo- de una forma reglada, ya que hasta este momento no se ha dado eficacia en la práctica al postulado legal que ahora se anula.

22.3.- Autoriza al Gobierno a establecer «los requisitos y condiciones para el acceso de los funcionarios españoles de los organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas correspondientes de la Administración del Estado».

Sobre él proclama el T.C:

«En este sentido la vía de acceso gubernativa- prevista en el artículo impugnado es un procedimiento extraño -extravagante-, personal y particularizado (supuesto el respeto a esos funcionarios en el extranjero), fuera de los criterios generales establecidos en el art. 19 de la ley, precepto al que no hace referencia alguna el art. 22.3, y que, consiguientemente, ha de provocar su declaración de inconstitucionalidad por desconocer la reserva constitucional del art. 103.3 de la Constitución».

Art.º 27.3 y 4. Autoriza al Gobierno a unificar Cuerpos y Escalas, de igual grupo, declarar a extinguir determinados Cuerpos o Escalas y determinar los criterios, requisitos y condiciones para que los funcionarios de los Cuerpos o Escalas declarados a. extinguir se integren en otros Cuerpos o Escalas.

El T.C. define a este respecto: «Medidas de esta intensidad -unificación y extinción sobre Cuerpos y Escalas requieren, para su posible adopción por el Gobierno, de una predeterminación legislativa suficiente por medio de la cual se evite que resida en el Gobierno mismo, sin límites o con límites imprecisos, una potestad incondicionada para alterar la estructura en Cuerpos y Escalas de la Administración Pública». Como quiera que la Ley 30 no da cobertura suficiente, en la medida impuesta por la obligatoria reserva de ley, estos dos puntos del artº 27 son declarados inconstitucionales.

Art º 29.2.1. Establece el pase a la situación de servicios especiales, referida a aquellos funcionarios que ostenten cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal en las Organizaciones Sindicales más representativas.

El Tribunal afirma que «esta distinción entre los sindicatos más representativos y los que no lo son (es) la que resulta contraria a la Constitución, dada su incompatibilidad con sus arts. 14 y 28». Por ello, la declara inconstitucional. No obstante, hay un voto particular que afirma la improcedencia de los argumentos mayoritarios, basándose en otras sentencias del T. C. como la 53/82 y 65/82.

Esta eventualidad generará indefectiblemente la necesidad de establecer cupos de liberados para los Sindicatos más representativos, en orden a poder asistir suficientemente las funciones sindicales en el seno de la función pública.

Disposición Adicional 9.1.4. (afecta solamente respecto al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado).

Estima la sentencia que no es posible proceder a la integración de este Cuerpo en el Cuerpo Superior de Letrados del Estado, por ser de aplicación la Ley Orgánica del Consejo de Estado (Ley Orgánica 3/80).

Como dato anecdótico, significar que ello afecta personalmente al ex ministro Moscoso en su condición funcional.

FEDERACIÓN SINDICAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CC.OO.
Secretaría de Servicios Sindicales