ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha no determinada en el expediente se procedió por la Dirección General de la Función Pública y de la Inspección de Servicios a redactar el borrador de decreto indicado, siendo informado favorablemente por el Consejo Regional de la Función Pública, celebrado el día 20 de mayo de 1998.

SEGUNDO.- El día 21 de mayo siguiente la Dirección General citada emite informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto normativo, sobre su legalidad y sobre la ausencia de incremento de gasto público que implica su contenido.

TERCERO.- En fecha indeterminada fue remitido a la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, la cual, a través de su Servicio Jurídico, emitió informe de fecha 4 de junio de 1998 haciendo observar que se han cumplido las normas de competencia y procedimiento; que el contenido sustantivo del proyecto es un desarrollo de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de la Función Pública de la Región de Murcia, y que el artículo 8 del proyecto es una reproducción casi íntegra del artículo 44 de la Ley 3/1986, lo que es improcedente desde el punto de vista de la técnica normativa.

CUARTO.- No consta que el anterior informe fuera remitido a la Dirección General promotora del proyecto, y tampoco, por tanto, que ésta asumiese las observaciones del mismo.

QUINTO.- Por oficio del 22 de junio de 1998 el Director de los Servicios Jurídicos remite a la Secretaría General de la Consejería consultante informe sobre el proyecto, el cual, reflejando un juicio general favorable sobre el mismo, realiza observaciones concretas al artículo 4 (adición de texto) y a la disposición transitoria, abogando por su supresión.

SEXTO.- No consta que el precitado informe fuese remitido a la Dirección General proponente, aunque sí se observa la no incorporación al texto del proyecto de las observaciones formuladas.

Y en ese estado, el expediente es remitido por V.E. para la emisión de dictamen preceptivo por este Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Mediante el proyecto de decreto sometido a dictamen ejerce la Consejería de Presidencia las competencias que le fueron atribuidas por el Decreto 59/1996, de 2 de agosto,

siendo la Dirección General de la Función Pública y de la Inspección de Servicios el Centro Directivo al que corresponde la facultad de promover el expediente de elaboración del texto normativo.

Ello, en unión de lo que dispone la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno en su artículo 24, indica que se han respetado las reglas esenciales del procedimiento para elaboración de disposiciones de carácter general, si bien al respecto no deben dejarse de resaltar dos observaciones.

Del relato de antecedentes resultantes del expediente remitido se deduce que en la tramitación del mismo, y hasta producir el proyecto de norma en cuestión, no ha habido una actividad de reflexión en torno a las observaciones formuladas por los órganos preinformantes; ello, que en sí mismo carece de trascendencia jurídica directa (la Consejería proponente es libre de aceptar las observaciones que se le formulen, pero debe reflejar las razones por las que las rechaza), sí es de resaltar cuando, como es el caso presente, el dictamen que ahora se emite va a reiterar algunas de tales observaciones. Significa, pues, que en el sentido dado al procedimiento de elaboración del reglamento ha predominado una concepción mecanicista del mismo. La incorporación al expediente de un solo borrador revela que, o bien tal borrador nacido del impulso inicial no ha sufrido modificación alguna, o bien que se han retirado del expediente los borradores anteriores, impidiendo así el examen completo de los perfiles más controvertidos del mismo.

Como segunda cuestión relativa al procedimiento se quiere poner de manifiesto que se han incorporado al mismo los informes preceptivos establecidos por la normativa aplicable, pero no queda constancia en el expediente de que se haya realizado actividad alguna de instrucción para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, cuyo apartado k) exige que sea objeto de negociación con las organizaciones sindicales cualquier materia que afecte a las condiciones de trabajo, sin que la materia aquí tratada sea excluida de tal trámite por el artículo 34 de la misma Ley.

SEGUNDA.- La inicial idea que suscita el conjunto del proyecto de norma es que responde a los postulados que se derivan de la regulación legal que pretende desarrollar, con el sentido ejecutivo puesto de relieve por el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente.

Así, se ampara el proyecto, en primer lugar, en el artículo 42 de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de la Función Pública de la Región de Murcia (en adelante Ley 3/1986), según la redacción dada por la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas; pero también encuentra acomodo, como después se verá, en los artículos 44, 45 y 46 de la misma Ley 3/1986, y en su disposición adicional décimo cuarta (redacción también dada por la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, ya citada).

En especial debe destacarse, en esta apreciación general, que la sustitución de una Orden (la de 11 de junio de 1991, que se deroga) por un Decreto va a suponer una perfección del ordenamiento de la materia. En efecto, del conjunto de atribuciones que la Ley 3/1986 confiere al Consejero de Presidencia, ninguna de ellas le concede potestad reglamentaria para

desarrollo de dicha Ley en los contenidos regulados por la Orden hoy vigente. Con el nuevo proyecto de decreto se da satisfacción, en ese aspecto competencial, al principio de legalidad.

Contribuye a tal apreciación favorable, también, la construcción formal del proyecto, bien estructurado en parte dispositiva y anexo, con la titulación dada a cada artículo de que consta y, en fin, con un correcto entramado de disposiciones adicionales, transitorias y finales.

TERCERA.- Por lo dicho, el presente dictamen tratará de contribuir, mediante estas Consideraciones, a la mejora de la congruencia y encaje del conjunto normativo con la legislación de la que trae causa, centrándose esencialmente en los aspectos de la técnica normativa deseable cuando del desarrollo de preceptos legales se trata.

Desde tal perspectiva destaca en varios artículos del proyecto de reglamento la reiteración, a veces literal y a veces alterada, de los artículos 42 y siguientes de la Ley 3/1986.

Se puede ver que el artículo 2.1 no es más que una reiteración del segundo inciso del apartado 1 del artículo 42 de la Ley 3/1986, y que el artículo 2.2 (primer inciso) reitera, a su vez, el primer inciso del apartado 1 de dicho artículo 42.

Puede verse también, sin ánimo de exhaustividad, que lo dicho en ese mismo artículo 2 del proyecto, apartados 3, 4 y 5, está previsto en el ya citado artículo 42 de la Ley 3/1986, apartados 1(último inciso) y 2; que los dos primeros apartados del artículo 5 contienen una regulación que nada añade a la del artículo 46.6 de la Ley 3/1986; y que el artículo 8 reproduce parcialmente el artículo 44 de la tan reiterada Ley 3/1986.

La necesidad, a veces, de dotar de plenitud a las regulaciones reglamentarias a la hora de desarrollar textos legales, propiciando que los reglamentos ofrezcan una regulación completa de la materia en cuestión, puede ser un objetivo deseable, pero no debe tal técnica de articulación, sin embargo, oscurecer el origen de los contenidos normativos confundiendo los de menor rango con los de superior, llevando, sin sentirlo, al riesgo de que posteriores reglamentos se entiendan legitimados para modificar preceptos que, en realidad, están amparados por el principio de congelación legal del rango.

Ante tal encrucijada, la doctrina legal del Consejo de Estado aconseja que, mediante llamadas concretas, se deje advertencia en el texto del reglamento de cuáles son los contenidos legales volcados al mismo, para así facilitar su comprensión e interpretación, a la par de que se da cuenta de los contenidos meramente reglamentarios y se consigue también el objetivo de procurar una total regulación de la materia.

CUARTA.- Las regulaciones propiamente reglamentarias del proyecto alcanzan, en general, un juicio favorable de razonabilidad respecto al desarrollo que realizan del texto legal.

Algunas, como la contenida en el artículo 2.6, son el acogimiento normativo de consolidada doctrina sentada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, y otras, como la del artículo 2.7, son reflejo de un elemental sentido común.

La referencia al puesto reservado que se realiza en los artículo 2.3 y 3.1 es innecesaria, dado

que el artículo 45 de la Ley 3/1986, ya lo ordena así, y por otra parte, la regulación del reconocimiento de grado respecto a los funcionarios procedentes de otras Administraciones e integrados en la Regional (artículo 6) armoniza, atendida la similitud de la situación, con la regulación dada al caso de los funcionarios que acceden a otros cuerpos por el sistema de promoción interna (artículo 5).

Finalmente, dos preceptos merecen una consideración especial. El primero, el contenido en el artículo 4.3, en cuanto, conscientemente o no, es contradictorio con el principio de actuación de oficio sentado en el artículo 7 del proyecto.

El segundo, el precepto acogido en la disposición transitoria, que atribuye una facultad de opción de difícil entendimiento, ya que es complicado imaginar una alternativa a la misma. Si el mandato legal es que todos los funcionarios tienen un grado personal, ya sea el inicial o el adquirido posteriormente (artículo 42.1 Ley 3/1986), ¿qué alternativa cabe al grado inicial que no sea la del adquirido?; y, también, ¿quién, teniendo un grado adquirido, que siempre es superior al inicial, va a optar por éste? Aunque el expediente no ha considerado necesario ofrecer aclaraciones a la aparente contradicción, parece lógico entender este precepto en el puro efecto transitorio que pretende, cual es no conducir fatalmente y desde la entrada en vigor del Reglamento a la consolidación forzosa del grado inicial a los funcionarios pendientes de expectativas amparadas por el artículo 3 del proyecto. Pero aún con esta explicación no se entiende el ofrecimiento de una opción, cuando el principio del artículo 7 del proyecto obliga a la actuación administrativa de oficio y se conseguiría el mismo efecto, al parecer pretendido, con una redacción que estableciese con claridad las situaciones, sus efectos provisionales y los que sean definitivos.

QUINTA.- Resta finalmente por traer al caso la relación que debe establecerse entre el artículo 7 (reconocimiento de oficio del grado personal) y la previsión del Decreto 72/1994, de 2 de septiembre, que instituyó el sistema de reconocimiento a instancia de parte, lo que conduce a tener que considerar la armonización entre ambos y la suficiencia de la regulación así surgida.

Al derogarse la Orden de 11 de junio de 1991, que estableció el sistema de solicitud para el reconocimiento de grado, queda indirectamente también derogado el anexo del Decreto 72/94, de 2 de septiembre, que se fundamentaba en la existencia de dicha regulación.

El efecto por tanto del artículo 7 del proyecto es también la derogación del anexo citado, con lo cual, sin embargo, se advierten ciertas insuficiencias que debieran tenerse en cuenta a la hora de la regulación definitiva.

El inicio del procedimiento a instancia de parte interesada tiene como inconveniente que pesa sobre el particular la carga de accionarlo, sufriendo las consecuencias de su inactividad; tiene, por el contrario, la ventaja de permitir el sistema de garantias instituído por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, es decir, la fijación de un plazo para la resolución expresa con determinación de los efectos de la tácita o acto presunto.

Estos aspectos quedan bien definidos por lo que respecta a los procedimientos iniciados a instancia de parte, pero en los que, como el que se propone, existe iniciación de oficio, se introduce un factor de incertidumbre derivado de la propia sistemática de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, que reconoce los efectos de la caducidad para estos

procedimientos, pero sólo para los que sean "no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos", supuesto en el que puede no encontrarse el reconocimiento de grado.

Quizás debiera reconsiderarse la redacción del precepto sobre la idea de efectuar un reconocimiento expreso de la posibilidad de que los interesados inicien el expediente por solicitud, con determinación del plazo máximo para resolver y los efectos de la falta de resolución expresa, admitiendo, junto a ello, el inicio de oficio pero no como única forma de inicio del procedimiento.

En virtud de lo expuesto, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia dictamina las siguientes

CONCLUSIONES

1.- Que debe completarse el expediente de elaboración del proyecto de decreto con la documentación resultante de la negociación establecida por el artículo 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio.

2.- Que debe reformularse el artículo 7 en relación con lo establecido por el Decreto 72/94, de 2 de septiembre, en lo que afecta a formas de inicio del procedimiento, plazos para resolver y efectos de la falta de resolución expresa.

3.- Que puede elevarse el proyecto a la consideración del Consejo de Gobierno, contribuyendo las demás observaciones aquí expresadas a su mejora y congruencia con el ordenamiento en que se inserta.

No obstante, V.E. resolverá.