

LA SITUACION ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS EN COMUNIDADES AUTONOMAS DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE CARRERA

Por EDUARDO CALZADA GIL

Sumario: I. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS FUNCIONARIOS TRANSFERIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-II. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA EN TORNO A LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS TRANSFERIDOS.-III. ADQUISICIÓN DE LA SITUACIÓN DE SERVICIOS EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-IV. PÉRDIDA DE LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-V. DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS EN LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La posición jurídica en que se encuentran hoy los funcionarios públicos que han sido transferidos a la administración propia de cada una de las Comunidades Autónomas plantea para los mismos una nueva situación jurídica, que vamos a analizar en este trabajo.

Por una parte, la importancia política de primer orden alcanzado por el tema de las autonomías regionales que ha hecho llamar a la Constitución española de 1978 la Constitución de las autonomías, constituyendo el reto del actual régimen político, ha desnivelado profundamente los aspectos político y jurídico del tema de la transferencia de los funcionarios públicos desde la Administración del Estado a la de las Comunidades Autónomas con detrimento del segundo aspecto.

Por otro lado, y consecuencia, en parte, de lo anterior, la legislación dictada al efecto para regular el nuevo hecho de la transferencia de

personal a las Comunidades Autónomas no solamente ha sido parcial sino también, y por todo ello, provisional y confusa como veremos.

Con ser de la máxima importancia el tema de la transferencia de los funcionarios públicos a favor de las nuevas administraciones autonómicas surgidas de la Constitución de 1978, para el éxito de las mismas y, en definitiva, para la estabilidad de la nueva organización del Estado, sin embargo la normativa promulgada al efecto —que debía de haber servido de orientación y cauce de la nueva situación a la vez que para dar seguridad a las Comunidades Autónomas y a los funcionarios afectados y estimular el traslado voluntario de los mismos— ha sido titubeante, incompleta y, esencialmente, de parcheo, para salvar situaciones de urgencia en un momento dado.

En el presente trabajo trataremos de concretar las normativas que rigen los distintos aspectos y circunstancias de los funcionarios transferidos que han pasado a la situación jurídica administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

No entraremos —por limitación del trabajo— en detalles sobre el personal contratado, tanto en régimen de Derecho administrativo como de Derecho laboral, transferido a las Comunidades Autónomas. Ni tampoco en la normativa específica dictada para determinados funcionarios, como la de los funcionarios de la Seguridad Social (Decreto de 8 de junio de 1984), o la de los funcionarios de Administración local (Decreto de 1 de junio de 1979); que, por otra parte, siguen las líneas generales marcadas por la normativa general que analizaremos.

Seguiremos la legislación general del Estado, sin entrar en la específica de cada Comunidad Autónoma, la cual, por otra parte, muy reducida, y menos novedosa, a la espera de que sea aprobado por las Cortes Generales el Estatuto de la función pública que debe contener las bases normativas.

Desarrollaremos el objetivo indicado en los siguientes apartados: Naturaleza jurídica de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas; evolución legislativa en torno a la situación administrativa de los funcionarios transferidos; adquisición de la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas; pérdida de dicha situación; y derechos y obligaciones de los funcionarios transferidos.

I. Naturaleza jurídica de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas

Conforme al artículo 12.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, —cuyos preceptos tienen el carácter de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, según establece el artículo 1.º, 3, y, por tanto, son aplicables al personal de todas las administraciones públicas— «los funcionarios transferidos son funcionarios en situación administrativa de servicio activo en la función pública de la Comunidad Autónoma en la que se integran. En los cuerpos o escalas de origen permanecen en una situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas que les permite mantener respecto de ellos todos sus derechos como si se hallaran en servicio activo, de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía.»

Así pues, de acuerdo con este artículo —y en general, con la Ley de 2 de agosto de 1984 que reforma la de 7 de febrero de 1964—, podemos decir que la característica de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas es que se constituyen en una situación Administrativa especial; especial por cuanto es distinta de las demás situaciones administrativas reguladas por la vigente legislación, y porque, además, no es una situación administrativa común de los funcionarios.

Caracteriza a los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, no la condición de funcionario público de las Comunidades Autónomas, pues, legalmente, hay funcionarios de éstas que no son transferidos y no disfrutan del régimen jurídico propio de éstos, como luego veremos, sino la situación administrativa especial en que se hallan. Situación administrativa que implica un régimen jurídico peculiar que les va a distinguir del resto de los funcionarios públicos de carrera.

Así pues, la naturaleza jurídica de los funcionarios transferidos es encontrarse en una situación jurídico administrativa; y, en concreto, encontrarse en la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

Las situaciones administrativas en que pueden hoy hallarse los funcionarios son las siguientes: Servicio activo, excedencia, servicios especiales y suspensión. Situaciones administrativas comunes o de aplicación general a todos los funcionarios, por cuanto todos han de encontrarse en alguna de ellas.

Frente a estas situaciones administrativas ordinarias de los funcionarios existe la que es objeto del presente estudio, llamada por la Ley de 2 de agosto de 1984 de «Servicios en Comunidades Autónomas», y que calificamos de situación administrativa especial.

Las situaciones administrativas de los funcionarios son los distintos estados en que se puede encontrar el funcionario en su relación de servicios con la Administración pública. (Dictamen del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1967). Es decir, son los distintos estados por los que puede pasar el funcionario desde que nace la relación de servicio, con el nombramiento, hasta que se extingue con la pérdida de su condición de tal. Todas las situaciones administrativas se dan mientras el funcionario tiene la condición de tal; ésta será la primera condición o requisito para hallarse en una de estas situaciones administrativas.

Tienen la condición de funcionario a estos efectos, las personas incorporadas a la Administración pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo en expresión del artículo 1.º del TA de 7 de febrero de 1964.

Dentro de la relación jurídica que une al funcionario con la Administración hay una relación de servicio en sentido estricto, que nace con el nombramiento y se extingue con la pérdida de su condición de funcionario, y otra relación orgánica o de empleo, nacida de la toma de posesión y desempeño efectivo del trabajo.

La situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas viene caracterizada porque los funcionarios que se encuentran en ella tienen una doble relación de servicio con la Administración pública, ya que mantienen la relación de servicio originario con la Administración del Estado y la nueva relación de servicio con la Comunidad Autónoma a que pertenecen, además de referirse la relación orgánica o de empleo sólo a la Comunidad Autónoma en que están destinados.

Los funcionarios transferidos a una Comunidad Autónoma son simplemente destinados, no son nombrados funcionarios. Ya que la condición de funcionario ya existe y permanece; y sólo cambia la situación administrativa de los mismos por cambio de destino.

Son requisitos necesarios para que se pueda dar la situación administrativa de «servicios en Comunidades Autónomas» los siguientes: ser funcionario público de carrera, haber sido transferido a una Comunidad Autónoma por medio de alguno de los procedimientos

previstos para ello, y desempeñar sus funciones en los servicios de una Comunidad Autónoma.

En efecto, el requisito primero y principal es que la persona transferida, además de tener una relación de servicio con la Administración pública, regulada por el derecho administrativo, esta relación debe ser de carácter permanente en virtud de nombramiento legal; debe figurar en las correspondientes plantillas, y debe percibir sueldo o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado. Es decir, debe ser un funcionario de carrera (TA de 7 de febrero de 1964, artículo 4.º).

Los funcionarios que no tienen una relación permanente con la Administración pública o los que cuya relación jurídica no está regida por el Derecho administrativo, pierden ésta relación con la Administración del Estado, subrogándose en ella la Comunidad Autónoma de destino.

El Real Decreto de 31 de julio de 1980, artículo 11.1, y el Real Decreto de 26 de septiembre de 1980, artículo 8.º, 1, expresamente se refieren al funcionario de carrera al hablar de quienes pasan a la situación de supernumerario (situación administrativa sustituida por la de servicios en Comunidades Autónomas por la Ley de 2 de agosto de 1984).

Queda fuera de esta situación de servicios en Comunidades Autónomas el personal transferido a las Comunidades Autónomas que estaba unido a la Administración pública por medio de un contrato laboral o por los llamados contratos administrativos temporales de personal. Los primeros, porque no se rigen por el derecho administrativo; los segundos, porque mantienen una relación de servicio de carácter no permanente. Ambos pasan a la Comunidad Autónoma de transferencia a la situación administrativa de servicio activo, por subrogación de aquélla en la relación jurídica que mantenían con la Administración pública de procedencia. Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículos 6.º y 7.º, y Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 5.º, 3; quedando rota la relación de servicio con la Administración pública de procedencia. Aspecto éste que diferencia a este personal del que pasa a la situación de servicios en Comunidades Autónomas que estamos estudiando. No obstante, a este personal se le reconocen ciertos derechos para participar en las pruebas de acceso a la función pública. (Real Decreto 2218/1978, de 15 de septiembre, artículo 6.º; Real Decreto de 31 de julio de 1980, artículo 11, último párrafo.)

El segundo requisito mencionado exige que el funcionario de carrera transferido lo haya sido en virtud de alguno de los procedimientos establecidos al efecto.

Estos procedimientos los estudiaremos en otro apartado de este trabajo; por lo que nos remitimos a él.

Aquí sólo diremos que en general no son procedimientos adecuados todos aquellos que no lo sean de transferencia de personal a las Comunidades Autónomas, sino de provisión de los puestos de trabajo de éstas por otros medios distintos; así como aquellos procedimientos en que, transfiriéndose personal a las Comunidades Autónomas, sin embargo, no es personal funcionario de carrera.

Finalmente, es necesario para que tenga lugar la repetida situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas el que el funcionario transferido desempeñe sus funciones propias como tal funcionario en la Comunidad Autónoma a que ha sido destinado. Ello, en consecuencia con la relación de servicio que existe con la Administración pública, y con el carácter de ésta, que es esencialmente una relación permanente.

No está en esta situación administrativa el funcionario que desempeña puestos de trabajo de los llamados de confianza o de carácter político. Es decir, puestos de trabajo que no deban ser provistos necesariamente por funcionarios de carrera.

Bien entendido que no es obstáculo que un funcionario en situación de servicios en Comunidades Autónomas sea nombrado después para ocupar un cargo político; pues permaneciendo en la situación de servicio en Comunidades Autónomas, cesaría en la situación de servicio activo respecto de la Comunidad Autónoma correspondiente, pasando a la situación de servicios especiales. (Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 29.2, c).

II. Evolución legislativa en torno a la situación administrativa de los funcionarios transferidos

Nos referiremos en este apartado a la evolución que ha sufrido la regulación de la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

Efectivamente, la norma vigente en este momento, está establecida en el artículo 12.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, la cual califica la

situación administrativa de los funcionarios de especial, y la denomina (al menos indirectamente) de servicios en Comunidades Autónomas. (Así lo repite en la disposición segunda, 2).

Hasta dictarse esta norma el estado de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas era calificado en situaciones administrativas distintas. Unos, los traspasados por efecto de prestar sus funciones en servicios que fueron transferidos a las Comunidades Autónomas (o a los llamados Entes preautonómicos, en su momento) y cuyo traspaso no implicaba cambio de residencia ni de funciones, se les consideró en la situación administrativa de servicio activo por el Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículos 1.º y 2.º, y por el Real Decreto de 1 de junio de 1979, artículo 2.º; pero en situación de supernumerario por el Real Decreto de 31 de julio de 1980, artículo 11, *a*), y el Real Decreto de 26 de septiembre de 1980, artículo 8.º, *a*). Otros, los traspasados por efecto de las ofertas públicas de empleo reguladas por el Real Decreto de 22 de junio de 1983, se les estableció en la situación administrativa de supernumerario.

Otros, incluso conservaron otras situaciones administrativas, conforme prevé el artículo 2.2 del Real Decreto de 15 de septiembre de 1978.

Y en estos casos cabe preguntarse cuál sea la situación administrativa en que se hallen los funcionarios transferidos. Como en el caso de los transferidos por concurso de traslado de cada cuerpo o escala (artículo 18 del Real Decreto de 22 de junio de 1983); o en el de los que fuesen traspasados mediante los procedimientos regulados por el Real Decreto de 8 de febrero de 1984, cuyo artículo 6.º se limita a remitirse expresamente a la normativa vigente; o en el de los que sean objeto de destino forzoso a una Comunidad Autónoma por efecto del artículo 24.7 de la Ley de 14 de octubre de 1983. Aunque estimamos que la mente del legislador era la de calificarlos a todos en la situación administrativa de supernumerarios, extendiendo la aplicación del artículo 7.º del Real Decreto de 22 de junio de 1983.

La declaración del artículo 2.º, 1, del Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, al considerar que la situación administrativa de los funcionarios transferidos a los Entes preautonómicos (después, Comunidades Autónomas), por estar adscritos a servicios de la Administración periférica del Estado transferidos a aquéllos, no han cambiado, nos parece incorrecta por no ser conforme con las normas vigentes en ese momento.

Por un lado estos funcionarios no sufren cambio alguno en cuanto a su lugar de residencia ni en cuanto al desempeño de sus funciones profesionales (a pesar de ser transferidos sin su previo consentimiento) pues se transfieren porque se traspasan los servicios en que prestan su función. Por lo que, se estima que estos funcionarios no deben sufrir ninguna diferenciación respecto de los otros miembros de sus cuerpos o escalas que permanezcan desempeñando sus funciones en la Administración del Estado.

Creemos que los hechos anteriores pueden ser las razones que llevaron al legislador a dictar el artículo 2.º, 1, del Real Decreto de 15 de septiembre de 1978:

«Los funcionarios permanecerán en la situación administrativa de servicio activo, considerándose que ocupan una plaza correspondiente a la plantilla de su cuerpo o de la que sean titulares.»

Sin embargo, por otro lado, estos funcionarios pasan a depender —al menos en parte— de una persona jurídica distinta de la Administración del Estado —siendo la Administración del Estado la única personalidad jurídica con quien les une una relación jurídica y de servicio— como lo son Entes preautonómicos y las Comunidades Autónomas. Y, asimismo, pasan a ser retribuidos con cargo a unos presupuestos distintos de los generales del Estado.

No cabe ni siquiera pensar que dichos funcionarios no se traspasan a los Entes Preautonómicos y a las Comunidades Autónomas, en cuyo caso se podría explicar que permanezcan en servicio activo en la Administración del Estado. Porque no sólo viene establecida normativamente con carácter general la obligación de transferir servicios y funcionarios [Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 18, 2, c)] — es decir, no sólo servicios — ; sino también porque, de hecho, los Decretos de transferencia han traspasado mediante relación concreta de los mismos a los funcionarios de la Administración periférica del Estado.

Creemos así, pues, que dicho artículo 2.º, 1 y 2, del Real Decreto de 15 de septiembre de 1978 no es conforme con el artículo 41 del texto articulado de 7 de febrero de 1964, por lo que no tiene aplicación.

Ya que no es correcto, conforme al artículo 41 dicho, afirmar que no ha habido cambio en la situación de servicio activo, cuando se ha producido el cambio referido en la relación jurídica. Ni cabe, por otro lado, establecer una ficción jurídica legal por una norma que modifica-

ría otra de rango superior como es la Ley de 1964. O, en otro caso, si entendemos que hay una defectuosa redacción. Según lo cual se habría expresado sólo la situación administrativa en que los funcionarios traspasados quedan respecto de la Comunidad Autónoma en que son destinados, sin haberse determinado la situación administrativa en que quedan respecto a la Administración de origen, es decir, respecto de la Administración del Estado, en donde cesan en la situación de servicio activo.

El error, en definitiva, está confirmado y corregido por el artículo 12,2 de la Ley de 2 de agosto de 1984. Y por la distinta regulación hecha al efecto por los Reales Decretos de 31 de julio de 1980 y 26 de septiembre de 1980, dictados para Cataluña y el País Vasco, que calificaban ya en situación de supernumerario a aquellos funcionarios transferidos.

Igual error comete el Real Decreto 1942/1979, de 1 de junio, en su artículo 2.º, al seguir los mismos criterios y regulación que el repetido Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículo 2.º, 2. Haciendo una aplicación concreta de ellos respecto de los funcionarios de Administración local transferidos a los Entes Preautonómicos. Sin embargo, el Real Decreto de 1 de junio de 1979 hace una llamativa distinción. Pues califica en situación administrativa distinta a funcionarios también transferidos a los Entes Preautonómicos. En efecto, frente a lo dicho respecto al artículo 2.º, el artículo 1.º califica en la situación administrativa de supernumerario a los funcionarios que pasen a prestar servicios en un Ente Preautonómico si lo hacen voluntariamente.

Esta distinción está afirmando que determinados funcionarios, precisamente los adscritos a los órganos periféricos de la Administración del Estado, han sido transferidos, si no forzosamente en el sentido más riguroso de la expresión, si sin tener presente su voluntad.

Y, efectivamente, así ha ocurrido con los funcionarios traspasados que desempeñaban sus funciones en servicios de la Administración periférica del Estado transferidos a los Entes Preautonómicos y comunidades autónomas. La normativa se refiere a ellos con la expresión de «personal que haya de prestar su función en servicios transferidos...» (Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículo 1.º, y Real Decreto de 1 de junio de 1979, artículo 2.º); o «los funcionarios de carrera de la Administración civil del Estado... adscritos a servicios transferidos...» (Real Decreto 1666/1980, de 31 de junio, artículo 11, y Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, artículo 8.º); o «los funcionarios

adscritos a órganos periféricos de la Administración estatal..., cuyos servicios sean transferidos...» (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 24, 1).

El mismo sentido de transferirse funcionarios sin tener en cuenta su voluntad viene deducido de relacionar el referido párrafo 1.º del artículo 24 de la Ley de 14 de octubre de 1983, con el párrafo 3.º del mismo artículo; en el cual, para transferir funcionarios adscritos a los servicios centrales de la Administración del Estado, transferidos a las Comunidades Autónomas, se exige la voluntariedad de dichos funcionarios; voluntariedad que no menciona en el caso de los funcionarios adscritos a órganos periféricos de la Administración del Estado, que quedan transferidos, sin más, junto con los servicios en que prestan su función.

Este cambio de la situación administrativa por transferencia a otro ente de los servicios en que los funcionarios prestaban su función recuerda la causa de la excedencia forzosa del funcionario por supresión de la plaza de que es titular. [TA de la Ley de 7 de febrero de 1964, artículo 44, 1, a)], la cual situación se ha evitado directamente.

Siguiendo con la evolución legislativa producida en torno a la situación administrativa de los funcionarios transferidos a los Entes Preautonómicos y a las Comunidades Autónomas, volvemos a referirnos al Real Decreto de 1 de junio de 1979, porque es la primera disposición de carácter general que califica a los funcionarios transferidos en la situación administrativa de supernumerario.

La situación de supernumerario estaba regulada por el artículo 46 del texto articulado de 1964. Y la Ley de 2 de agosto de 1984 la ha derogado.

La situación jurídico-administrativa se supernumerario ha sido considerada por los autores como una figura jurídica poco precisa. Por una parte, por cuanto se trata de una situación residual respecto a la situación de excedencia y de carácter supletorio respecto de la excedencia especial (dictámenes del Consejo de Estado de 4 de marzo de 1965 y de 20 de mayo de 1965; expedientes 33.167 y 33.783). Y, por otra parte, por cuanto no es una situación homogénea, ni en cuanto a los supuestos ni en cuanto a su contenido.

Esta falta de caracterización ha influido, indudablemente, en su derogación por la Ley de 2 de agosto de 1984. Y, asimismo, explica que el legislador haya acudido a ella para solventar la situación nueva de los

funcionarios transferidos a los Entes Preautonómicos y Comunidades Autónomas.

Pues indudablemente, existe una cierta acomodación a la situación de supernumerario de los funcionarios transferidos. Ya que pasan a ocupar una plaza o puesto de trabajo no incluida en la plantilla de su cuerpo o escala (prescindiendo de la ficción jurídica establecida por el artículo 2.º, 1, del Real Decreto de 15 de septiembre de 1978), y a ser retribuidos con cargo a presupuestos distintos de los de la entidad de que proceden [artículo 46, 1, a)]. O se puede considerar que han sido designados para prestar el servicio público que realizan en los Entes Preautonómicos y Comunidades Autónomas por su calidad de funcionarios de la Administración del Estado [artículo 46, 1, b)].

Estableció la situación de supernumerario para los funcionarios transferidos el ya mencionado Real Decreto de 1 de junio de 1979, el Real Decreto de 31 de julio de 1980, artículo 11; el Real Decreto de 26 de septiembre de 1980, artículo 8.º, y el Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 7.º, sobre todo. El Real Decreto de 1 de junio de 1979, aparte de la peculiaridad de calificar en esta situación sólo a los que pasen voluntariamente a los Entes Preautonómicos, como ya se ha dicho, establece otra peculiaridad dentro de la situación de supernumerario: la de conceder a los transferidos el derecho a que se les reserve la plaza que ocupaban durante un año.

Creemos que no cabía tal reserva de plaza por cuanto era contrario al referido texto articulado de 7 de febrero de 1964, y el Real Decreto de 1 de junio de 1979 no podía modificarlo. La declaración de reserva de plaza por un año efectuada por el artículo 46, 2, 2, de dicho texto articulado tiene carácter de privilegio; por lo que no puede aplicarse a otros casos que no sean los previstos.

El hecho de que en las normas posteriores no se vuelva a hacer referencia a tal reserva de plaza puede ser confirmación de lo que afirmamos al respecto.

El Real Decreto de 22 de junio de 1983, en su artículo 7.º, establece la regulación de la situación administrativa de los funcionarios transferidos con carácter general y comprendiendo a todos.

En efecto, éste estimamos que es el sentido e interpretación de dicho artículo 7.º, conforme a una interpretación sistemática de la norma, y frente a lo que sería una interpretación excesivamente literal, que comprendiera dentro de ella sólo a los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas como «consecuencia de estas convocatorias»,

es decir, de las reguladas por el mismo Real Decreto como sería la convocada mediante la llamada «oferta pública de empleo».

Una interpretación estrictamente literal excluiría de la situación de supernumerario a los funcionarios transferidos como consecuencia del procedimiento previsto por el artículo 16 de dicho Real Decreto, al no resultar destinados por efecto de convocatoria, al menos, directa.

Incluso estimamos que la declaración del artículo 7.º afecta a los funcionarios que, adscritos a los servicios periféricos de la Administración del Estado, fueron transferidos a las Comunidades Autónomas. Ya que, aparte de la no aplicación del Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, como se ha dicho antes, de la interpretación excesivamente literal podrían resultar en situaciones administrativas diferentes funcionarios del mismo cuerpo o escala —con efectos y régimen jurídico distintos— sólo por el hecho de haber sido transferidos, con implicación o no, de cambio de residencia; es decir, por estar prestando su función en los servicios centrales de la Administración del Estado o en sus servicios periféricos.

Confirman la posición que mantenemos aquí los Reales Decretos de 31 de julio de 1980 y 26 de septiembre de 1980, dictados para Cataluña y el País Vasco, respectivamente, en los cuales se declara a todos los funcionarios transferidos en la situación de supernumerario, modificando lo preceptuado por el Real Decreto de 15 de septiembre de 1978 respecto a los funcionarios adscritos a los servicios periféricos de la Administración del Estado.

Confirma, igualmente, nuestra posición la aplicación llevada a cabo por la Administración del Estado de dicho artículo 7.º del Real Decreto de 22 de junio de 1983. Aplicándolo y, por ello, declarando en situación administrativa de supernumerario a los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas por cualesquiera de los procedimientos previstos para ello, sin limitarse al regulado por el repetido Real Decreto de 22 de junio de 1983 de oferta pública de empleo.

Así lo ha hecho respecto de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas por el procedimiento del artículo 16 del Real Decreto de 22 de junio de 1983, y, asimismo, respecto a los transferidos por el procedimiento de concurso permanente regulado por el Real Decreto de 8 de febrero de 1984. Valga, como ejemplo, la Orden de 31 de julio de 1984, artículo 1.º, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 21 de septiembre de 1984, página 27427.

De todo ello se deduce que el artículo 7.º, 1, del Real Decreto de 22 de junio de 1983 había derogado (si hubiera estado vigente en algún momento) el artículo 2.º, 1, del Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, por cuanto se contradicen. Se deduce, igualmente, el carácter general que tiene dicho artículo, por cuanto trata de abarcar a todos los funcionarios transferidos.

Finalmente nos referiremos al artículo 12, 2, de la Ley de 2 de agosto de 1984, que, refiriéndose a todos los funcionarios transferidos, los califica en la misma situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas, sustituyendo y derogando al artículo 7.º del Real Decreto de 22 de junio de 1983.

III. Adquisición de la situación de servicios en Comunidades Autónomas

La situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas se adquiere por el hecho de haber sido transferido el funcionario de carrera a una Comunidad Autónoma mediante alguno de los procedimientos ideados al efecto.

El hecho de la transferencia de funcionarios a una Comunidad Autónoma constituye un procedimiento, es decir, es una serie de actuaciones encaminadas a obtener una resolución administrativa de destino del funcionario en una Comunidad Autónoma.

La resolución administrativa de destino del funcionario en una Comunidad Autónoma constituye el nacimiento de la nueva relación de servicio del funcionario con la Comunidad Autónoma. Y con la toma de posesión del transferido en la Comunidad Autónoma se inicia la relación de empleo u orgánica de dicho funcionario y constituye la adquisición de la nueva situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

Así pues, la situación de servicios en Comunidades Autónomas se adquiere como resultado de un procedimiento administrativo de transferencia de funcionarios de carrera a las Comunidades Autónomas.

El procedimiento de transferencia de funcionarios de carrera a las Comunidades Autónomas no es uno solo, sino que hay varios. El estudio de estos diversos procedimientos va a ser el objeto del presente capítulo, en el cual también nos referiremos a otros medios de provisión de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas, que nos

permitirá diferenciar y definir mejor los procedimientos que originan la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas objeto de este trabajo.

Los procedimientos de transferencia de personal a las Comunidades Autónomas con pase a la situación de servicios en Comunidades Autónomas constituyen el medio más frecuente de provisión de los puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la transferencia de personal no es el único medio. La normativa vigente admite otros diversos medios para la provisión de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas que no producen transferencia de personal, y menos la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas. A ellos nos referiremos luego, en primer lugar, con el objeto de individualizar mejor los procedimientos de provisión de puestos de trabajo que llevan consigo la transferencia de funcionarios públicos y el pase a la repetida situación de servicios en Comunidades Autónomas.

En efecto, los procedimientos administrativos seguidos para cubrir los puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas han sido muy diversos. Ello responde al método seguido por la Administración de carácter casuístico y de las normas provisionales (Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículo 6.º; Real Decreto de 22 de julio de 1983, preámbulo, párrafo 2, etc.). Conforme han ido surgiendo las necesidades de transferencia de personal, se han ido dando disposiciones para satisfacer dichas necesidades concretas. El Real Decreto de 15 de septiembre de 1978 respondió a la transferencia a los Entes Preautónómicos de servicios periféricos de la Administración del Estado. El Real Decreto de 22 de junio de 1983, a la necesidad de cubrir los puestos de trabajo creados en la nueva estructura de las Comunidades Autónomas en cuanto a sus servicios centrales. La Ley de 14 de octubre de 1983 prevé la movilidad de los funcionarios transferidos dentro de la propia Comunidad Autónoma y respecto a las demás, y prevé la creación de cuerpos nacionales y la posibilidad de cubrirse puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas con funcionarios estatales. Y el Real Decreto de 8 de febrero de 1984 se refiere a la transferencia de personal a los servicios territoriales de las Comunidades Autónomas.

De esta forma, hoy están regulados muy diversos procedimientos para proveer los puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas, como se verá.

Procedimientos que, indudablemente, hubiesen sido muy reducidos de haberse dictado una normativa integral con visión de futuro, que directamente se ha eludido. El resultado de esta inflación de sistemas de provisión de puestos de trabajo de las repetidas Comunidades Autónomas ha sido que algunos procedimientos no han tenido, lógicamente, aplicación. Como la provisión por concurso de traslados entre funcionarios miembros de un cuerpo o escala (Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículo 5.º; Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 18). O la no aplicación de los medios de provisión previstos por los artículos 28 y 29 de la Ley de 14 de octubre de 1983. O la misma no aplicación hasta septiembre de 1984 del concurso permanente de traslado del Real Decreto 336/1984, de 8 de febrero.

Entre los procedimientos reguladores podemos distinguir procedimientos para la provisión voluntaria de los puestos de trabajo y procedimientos de provisión forzosa de tales puestos de trabajo. Entre los primeros están los regulados por el Real Decreto de 22 de junio de 1983, es decir, las llamadas «ofertas públicas de empleo», y el procedimiento del artículo 16. Regula igualmente el traslado voluntario de los funcionarios el Real Decreto de 8 de febrero de 1984, estableciendo el que denomina «sistema permanente» de traslado y los concursos especiales de traslado. Por su parte, la Ley de 14 de octubre de 1983 prevé que las Comunidades Autónomas puedan convocar concursos de traslado para la provisión de sus puestos de trabajo (artículo 26, 1, 3 y 4), según regulación que establecerá cada Comunidad Autónoma y, asimismo, prevé la provisión de las plazas de los que llaman cuerpos nacionales (artículo 28) y el de la provisión de plazas reservadas a cuerpos o escalas de la Administración del Estado (artículo 29); aparte del procedimiento de traslado voluntario de los funcionarios adscritos a los servicios centrales de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos transferidos (artículo 24, 3).

Entre los segundos podemos incluir el procedimiento de adscripción regulado por el Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, y el previsto en la Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 24, 7, y 25, 2, para los funcionarios declarados en expectativa de destino.

También se puede clasificar los mencionados procedimientos de provisión de los puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas en procedimientos para ocupar puestos de trabajo sólo en los servicios centrales de las Comunidades Autónomas y procedimientos para ocupar puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas en general,

pudiendo ser de los servicios centrales o de los territoriales de las Comunidades Autónomas. Siendo propios del primer grupo los procedimientos regulados por el Real Decreto de 22 de junio de 1983, de oferta pública de empleo, y en virtud del artículo 16 de dicho Decreto.

También podemos distinguir los procedimientos de provisión de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas mediante la transferencia de personal destinado en la Administración pública de los procedimientos de provisión mediante la concertación de personal de nuevo ingreso. Pertenecen al segundo grupo la contratación de personal en régimen de derecho administrativo, previsto por el Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, disposición final tercera, 1, y por el Real Decreto de 12 de diciembre de 1980, artículo 2.º, 2, y prohibida finalmente por la Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 25, 2, c), y la Ley de 2 de agosto de 1984, disposición adicional cuarta; la contratación en régimen de Derecho laboral referida por Real Decreto de 12 de diciembre de 1980, artículo 5.º, y por la Ley de 2 de agosto de 1984, disposición transitoria sexta, 1, y 3; y la convocatoria de puestos de trabajo vacantes para personal de nuevo ingreso citado en la disposición transitoria octava, 2, de la Ley de 2 de agosto de 1984.

Estudiaremos a continuación estos procedimientos de provisión de los puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas reuniéndolos en tres grupos, para destacar, finalmente, los del tercer grupo, es decir, los que dan origen a la adquisición de la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas. Así pues, en primer lugar nos referiremos a aquellos procedimientos que no producen transferencia de personal; luego, a los procedimientos que producen transferencias de personal, pero no el pase de los funcionarios a la situación de servicios en Comunidades Autónomas, y, finalmente, a los procedimientos que producen la adquisición por los funcionarios transferidos de la situación repetida de servicios en Comunidades Autónomas.

1. Entre los procedimientos que no producen transferencia de personal mencionaremos los siguientes:

a) La contratación de personal directamente por las Comunidades Autónomas en régimen de Derecho laboral. Está regulada por el Real Decreto de 12 de diciembre de 1980, artículo 2.º, 3 y 5; por la Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 25, 2, c), y por la Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 19.

Las Comunidades Autónomas contratan a este personal —de acuerdo con la oferta pública de empleo de cada Comunidad Autónoma y mediante convocatoria pública— a través del sistema de concurso, de oposición, o de concurso-oposición libre (artículo 19, 1, de la Ley de 2 de agosto de 1984). Es decir, su contratación se ha de efectuar por los mismos métodos de selección que los previstos para el nombramiento de funcionarios públicos de carrera.

La oferta pública de empleo de la Comunidad Autónoma habrá de tener presente — a efectos de ofertar puestos de trabajo en régimen de derecho laboral — las limitaciones impuestas por los artículos 3.º y 5.º del Real Decreto de 12 de diciembre de 1980, que exigen consignación presupuestaria previa y el que desempeñen funciones no transferidas por la Administración del Estado, salvo que lo hayan sido en régimen laboral. Precizando el artículo 25, 2, c), de la Ley de 14 de octubre de 1983, que debe tratarse de puestos de trabajo de carácter político o de especial confianza.

b) La contratación en régimen de derecho administrativo ha quedado prohibida desde la fecha de la entrada en vigor de la Ley de 2 de agosto de 1984 por su disposición adicional cuarta, modificando en este sentido el artículo 2.º, 2, del Real Decreto de 12 de diciembre de 1980 y la disposición transitoria tercera del Real Decreto de 15 de septiembre 1978, que permitieron la contratación administrativa de personal por las Comunidades Autónomas.

c) Las comisiones de servicio de carácter temporal de funcionarios de la Administración del Estado para desempeñar funciones en las Comunidades Autónomas. La comisión de servicio está prevista por el artículo 41 del TA de 7 de febrero de 1964, y fue expresamente regulada para el caso de las Comunidades Autónomas por el Real Decreto de 12 de diciembre de 1980 como medida de freno a la contratación por las Comunidades Autónomas de personal en régimen administrativo y laboral. Las cuales parece que se estaban excediendo en dicha contratación, contratación que, por otra parte, venía totalmente explicada por la necesidad de personal que tenían sus órganos centrales y por las reducidas transferencias de personal efectuadas por la Administración del Estado.

Hoy, tras la vigencia de la Ley de 2 de agosto de 1984, esta forma de provisión — aunque sea temporal — de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas tiene algunas limitaciones. Ha quedado prohibida para el personal de la Administración del Estado destinado

en los servicios periféricos durante el período de transferencias de personal a las Comunidades Autónomas (período que habrá de determinar en cuanto a su duración la Administración del Estado). Esta medida, indudablemente, está encaminada a fomentar el traslado del personal destinado en Madrid capital, en los servicios centrales de la Administración del Estado. Norma que es completada con los párrafos números 2 y 3 de la misma disposición transitoria octava.

Al lado de la anterior limitación, se regula un caso de comisión de servicio por el número 4 de la disposición transitoria octava. Es una simple aplicación de la figura de la comisión de servicio. No parece que fuese necesario este precepto. Pues en principio la comisión de servicio no tiene limitación temporal y cabría aplicarla por duración de dos años sin necesidad de la existencia de este precepto. La explicación del precepto podría ser más bien de política funcional. Con ello se pretendería fomentar el paso de personal de los servicios centrales de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, como los preceptos comentados antes. Este precepto incluso podría estar pensado en paliar la retención de los cuerpos superiores de la Administración del Estado a pasar a las Comunidades Autónomas; al darse un período de dos años de prueba en las Comunidades Autónomas con reserva de plaza en la Administración del Estado. Puede también paliar el estado de los funcionarios que sean declarados en la situación de expectativa de destino por efecto del artículo 24, 7, de la Ley de 14 de octubre de 1983; dando tiempo a que puedan producirse vacantes en la Administración del Estado y salir de aquella situación sin haber sido transferidos a las Comunidades Autónomas, según establece el dicho artículo 24, 7, de la Ley de 14 de octubre de 1983.

d) La convocatoria de vacantes en los servicios de las Comunidades Autónomas por ellas mismas para ser cubiertas con personal de nuevo ingreso.

Esta facultad de las Comunidades Autónomas está prevista por el artículo 19, 1, de la Ley de 2 de agosto de 1984. Conforme al cual la selección del personal que haya de ocupar aquellas vacantes se puede hacer por concurso, por oposición o por concurso-oposición libre, formando parte de la oferta pública de empleo de cada Comunidad Autónoma.

No obstante, tal facultad ha sido limitada en su ejercicio por la disposición transitoria octava, 2, de la misma Ley anterior. La limitación es de carácter temporal; es decir, hasta que se concluyan las

transferencias de personal a las Comunidades Autónomas. Y lo es de carácter cualitativo; esto es, para cubrir vacantes en los servicios centrales de las Comunidades Autónomas. Por lo que, a *contrario sensu*, las Comunidades Autónomas pueden convocar vacantes de sus servicios periféricos para ser cubiertos con personal de nuevo ingreso aún antes de que termine el período de transferencias de personal a las Comunidades Autónomas y, sin limitaciones, podrá convocar las vacantes de sus servicios una vez transcurrido el repetido período de transferencias de personal a las Comunidades Autónomas.

Y por la misma razón también podrán hacer tales convocatorias incluso para vacantes de sus servicios centrales, si los servicios donde existen las plazas vacantes no están afectados por las transferencias ni pueden ser cubiertas por funcionarios destinados en la misma localidad.

e) Los concursos de traslado convocados por las Comunidades Autónomas para cubrir vacantes existentes en su plantilla de personal, bien con funcionarios de la misma Comunidad Autónoma o bien con funcionarios procedentes de otras Administraciones públicas, según reconoce el artículo 26 de la Ley de 14 de octubre de 1983.

Dicho artículo establece incluso la reserva de un tercio de las vacantes para ser ofrecidas a los funcionarios transferidos y destinados en otras Comunidades Autónomas. Si bien ha de tenerse presente que a la vez se limita el ejercicio de tal derecho al prohibírseles intevenir en concursos de traslado de otras Comunidades Autónomas durante el período de dos años.

En estos concursos de traslado no se produce transferencia alguna de personal en el caso de participar en ello, funcionarios de la misma Comunidad Autónoma. Sin embargo, si se convoca para funcionarios de otras Comunidades Autónomas, respecto de éstos sí hay una transferencia de personal, aunque ésta tenga unas consecuencias jurídicas distintas de las que se produjeron con la primera transferencia a las Comunidades Autónomas. Pues respecto a los funcionarios de carrera no se produce cambio en la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas, que permanece aunque se pase al servicio activo de otra Comunidad Autónoma.

El párrafo anterior plantea otra cuestión: En qué situación jurídico-administrativa quedan los funcionarios pasados, por los referidos concursos de traslado, a otra Comunidad Autónoma respecto de la anterior. La cuestión adquiere mayor importancia una vez establecida

por el artículo 17 de la Ley de 2 de agosto de 1984 la movilidad de los funcionarios entre las distintas administraciones públicas.

Creemos que —establecida dicha movilidad por norma con carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos— el traspaso no ofrece dificultad. Pero los funcionarios traspasados a otra Comunidad Autónoma —e incluso los pasados de una Comunidad Autónoma a la Administración del Estado (salvo que sea un funcionario de esta Administración estatal en situación de servicios en Comunidades Autónomas)— cambian de situación administrativa, pues cesan en el servicio activo de una Comunidad Autónoma y entran al servicio activo de otra. El cambio se traduce en concreto en que el funcionario afectado pasa a la situación de excedencia voluntaria respecto de la Comunidad Autónoma de procedencia. No estimamos que se pueda considerar un simple cambio de destino sin más, por cuanto hay un cambio en la misma relación jurídica de servicio; que se produce al entrar el funcionario traspasado a depender de un ente jurídico diverso.

En definitiva, así está confirmado por el artículo 29, 3, de la Ley de 2 de agosto de 1984, al declarar en situación de excedencia voluntaria a los funcionarios públicos cuando se encuentren en situación de servicio activo en otro cuerpo o escala de cualquiera de las Administraciones públicas.

Volviendo al comentario del artículo 26 de la Ley de 14 de octubre de 1983, haremos las siguientes precisiones: Indudablemente en los concursos de traslado para provisión de puestos de trabajo de la Comunidad Autónoma convocante pueden participar, además de los funcionarios transferidos, a quienes se les concede expresamente tal derecho, los funcionarios de la Comunidad Autónoma que no tienen carácter de transferidos, es decir, los funcionarios propios de cada Comunidad Autónoma. Aparte también de los funcionarios de la Administración del Estado, según la disposición transitoria octava, 3, de la Ley de 2 de agosto de 1984. La que, por otro lado, otorga un derecho de preferencia —sólo respecto a los demás funcionarios procedentes de la Administración del Estado— a los destinados en los servicios centrales estatales.

La reserva de un tercio de las vacantes establecida en dicho artículo 26 es un derecho regulado sólo para los funcionarios transferidos y no para los funcionarios propios de la Comunidad Autónoma dichos como un derecho preferente por un período de siete años.

Finalmente, estimamos que el período de dos años regulado en el repetido artículo 26 como limitación del derecho de los funcionarios transferidos a participar en concursos de traslado convocados por otras Comunidades Autónomas distintas de las de destino, debe referirse sólo al primer período de dos años transcurrido en la primera Comunidad Autónoma. Es decir, por este artículo no se impone a los funcionarios traspasados de una a otra Comunidad Autónoma –y cada vez que se trasladen a otra Comunidad Autónoma– la obligación de permanecer en ella durante al menos dos años.

f) La provisión de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas con miembros de los cuerpos o escalas nacionales, prevista por el artículo 28 de la Ley de 14 de octubre de 1983.

Es otro medio posible que tienen las Comunidades Autónomas para cubrir sus puestos de trabajo. Pero es un medio aún no puesto en práctica. Para lo cual será necesario, conforme exige aquel artículo, que se dicte la correspondiente Ley del Estado.

De este medio de provisión destacaremos como más característicos dos aspectos: El derecho de los funcionarios miembros del cuerpo o escala nacional a ocupar en exclusiva los puestos de trabajo de la plantilla de tales cuerpos o escalas, y el pase de dichos funcionarios a la situación de excedencia voluntaria cada vez que pasen a una Administración pública distinta, por aplicación del artículo 29, 3, de la Ley de 2 de agosto de 1984.

Efectivamente, el artículo 28 citado establece en el párrafo segundo del número 1 el derecho en exclusiva de los funcionarios miembros de un cuerpo nacional a ocupar las plazas pertenecientes a la plantilla del mismo.

La creación de este tipo de cuerpos o escalas implicaría, por tanto, la primera excepción al criterio establecido en el artículo 15, 2, de la Ley de 2 de agosto de 1984, de adscripción indistinta para todos los funcionarios públicos de los puestos de trabajo de la Administración del Estado.

El artículo 15, 2, de la Ley de 2 de agosto de 1984 es de aplicación a los funcionarios públicos de la Administración del Estado; no se aplica directamente a los funcionarios de las Comunidades Autónomas. Pero, sin embargo, el principio que contiene creemos que será aplicable también a estos funcionarios, y dará lugar a una norma semejante a la del artículo 15, 2, referido. Aparte en otro caso del carácter de norma supletoria que tiene según el artículo 1.º, 5, de la misma Ley.

Por otra parte, el principio ya tiene precedentes en la misma Ley de Funcionarios de 7 de febrero de 1964, en cuyo artículo 53, 1, e), se prevé que «se determinarán los puestos de trabajo que puedan ser desempeñados indistintamente por funcionarios de diversos cuerpos». Artículo desarrollado por el Decreto de 9 de abril de 1964.

En cuanto al traslado de estos funcionarios, pertenecientes a cuerpos nacionales, de una Comunidad Autónoma a otra, sería de aplicación el referido artículo 29, 3, de la Ley de 2 de agosto de 1984, ya que pasan a prestar servicio en organismos o entidades del sector público, y no les corresponde quedar en otra situación. Así pues, respecto a la Comunidad Autónoma de procedencia dichos funcionarios quedan en la situación administrativa de excedencia voluntaria, pasando a la situación de servicio activo en la Comunidad Autónoma de destino.

Los funcionarios de esta clase trasladados a una Comunidad Autónoma no pasan a la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

g) Provisión de los puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas con funcionarios de cuerpos o escalas estatales, conforme al artículo 29 de la Ley de 14 de octubre de 1983.

Este medio de provisión, así como el anterior, no está desarrollado y puesto en práctica aún. Tanto la regulación de uno como de otro medio parecen responder a la necesidad previsoras de dar a las Comunidades Autónomas distintos caminos legales, por medio de los cuales, y utilizando cada Comunidad Autónoma los que crea más adecuados resolver mejor sus propios problemas de captación de personal para sus distintos servicios.

Pues en el aspecto práctico uno y otro medio pueden tener semejantes efectos. La diferencia que señalaremos entre el medio anterior y éste está en la clase de norma que ha de regular uno y otro medio. Pues mientras para la creación de un Cuerpo o Escala nacional es necesario una Ley del Estado (artículo 28, 1, 1, Ley de 14 de octubre de 1983), para el desempeño de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas por funcionarios de cuerpos estatales bastará la ampliación de plantilla del cuerpo o escala afectado previo acuerdo entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma interesada, que se podrá efectuar mediante un Decreto del Gobierno, o, en último caso, mediante previsión en la Ley de Presupuestos, conforme al artículo 14, 3, de la Ley de 2 de agosto de 1984.

Los aspectos referidos en el apartado anterior —sobre el derecho de los funcionarios a ocupar en exclusiva las plazas de la plantilla de las Comunidades Autónomas que se determine, así como el hecho de quedar tales funcionarios en la situación administrativa de excedencia voluntaria respecto a la Administración pública de que se proceda— se dan en este caso de la misma forma que en el anterior.

En otro sentido, uno y otro medio de provisión de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas pueden tener en un futuro un importante efecto práctico en relación con cierta reticencia de los miembros de algunos cuerpos a ser transferidos a las Comunidades Autónomas, al poder dichos individuos ocupar puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas sin necesidad de ser transferidos en sentido estricto a las mismas.

Los anteriores medios de provisión de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas, como se ha dicho, no llevan consigo transferencia de personal, en sentido propio, de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas y, menos aún, crean la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

2. Existen otros medios de provisión de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas que implican verdadera transferencia de personal desde la Administración del Estado, pero que no crean la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas. Entre éstos tenemos los siguientes:

a) La transferencia de personal laboral. El cual se ha transferido a las Comunidades Autónomas por distintos procedimientos que luego estudiaremos. Como el sistema de adscripción regulado por el Real Decreto de 15 de septiembre de 1978; el procedimiento de oferta pública de empleo del Real Decreto de 22 de junio de 1983, o los de sistema permanente de traslado y de concursos especiales regulados por el Real Decreto de 8 de febrero de 1984.

En todos estos procedimientos el personal en régimen de derecho laboral transferido pasa automáticamente a depender del Ente Preautonómico o Comunidad Autónoma de destino quien se subroga en la titularidad de los contratos (Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículo 1.º, 7; Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 5.º, 2; Real Decreto de 8 de febrero de 1984, artículo 1.º, 1, y artículo 6.º, 2). De esta forma, este personal así transferido cesa total y definitivamente en su relación jurídica con la Administración del Estado.

b) La transferencia de personal en régimen de derecho administrativo. Este personal, como el de derecho laboral, es transferido a las Comunidades Autónomas por distintos procedimientos: El sistema de adscripción del Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, la oferta pública de empleo del Real Decreto de 22 de junio de 1983 y los procedimientos del Real Decreto de 8 de febrero de 1984 de sistema permanente de traslado y de concursos especiales.

Como el personal laboral, los Entes Preautonómicos y las Comunidades Autónomas se subrogan en la titularidad de los contratos, cesando la Administración del Estado en la relación jurídica que nació de aquellos contratos (Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículo 6.º, y Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 5.º).

Pero se establece una peculiaridad para el personal que sea transferido a las Comunidades Autónomas por consecuencia de los procedimientos del Real Decreto de 8 de febrero de 1984. Pues a este personal se le sustituirá el contrato temporal que tenía con la Administración del Estado por un contrato laboral con la Comunidad Autónoma de destino (artículo 6.º, 3). Es decir, se establece un derecho a favor de los transferidos y una obligación legal para las Comunidades Autónomas que los reciban. Este artículo es un precedente, en parte, de la disposición transitoria 6.ª de la Ley de 2 de agosto de 1984, que lo establece con carácter general, no importando el procedimiento de transferencia empleado.

Otra particularidad de la transferencia de este personal es el respeto de los derechos adquiridos que tengan respecto a poder participar en pruebas restringidas de acceso a la función pública (Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículo 6.º, 2; Real Decreto de 8 de febrero de 1984, artículo 6.º, 3).

Esta norma deberá tenerse presente en la aplicación de la disposición transitoria sexta de la Ley de 2 de agosto de 1984.

3. Finalmente estudiaremos los medios de provisión de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas que dan lugar a la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas; que es el objeto central de este trabajo.

Como se decía más arriba, la provisión de los puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas por medio de los procedimientos de transferencia y, sobre todo, de los procedimientos de transferencia que

colocan a los transferidos en una situación administrativa nueva de servicios en Comunidades Autónomas es el medio más frecuente de uso y por el que se está trasladando mayor número de personal a las Comunidades Autónomas. Consecuencia esta última digna de elogio por cuanto significa la consecución final de los objetivos de la política de transferencia de funcionarios de carrera buscada a través de las múltiples disposiciones dictadas al efecto a las que nos referíamos al principio.

Veremos a continuación los procedimientos concretos que dan lugar a la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

a) Procedimiento de transferencia de funcionarios de carrera por adscripción de los mismos a servicios transferidos a los Entes Preautonómicos o a las Comunidades Autónomas y que formaban parte de la Administración periférica de la Administración del Estado.

Este procedimiento está regulado por el Real Decreto de 15 de septiembre de 1978. La transferencia de personal se efectúa formando parte del procedimiento de traspaso de servicios. Exigiéndose como trámites propios la relación nominal de los funcionarios que pasan a depender del Ente Preautonómico y la aprobación de la misma, previa al traspaso de los servicios (disposición final primera).

Mediante este procedimiento se han traspasado no sólo funcionarios de carrera, sino también personal laboral y administrativo temporal. Aunque el personal a que ahora nos referimos es sólo a los funcionarios de carrera, por cuanto sólo respecto de éstos se produce el pase a la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

Ya nos hemos referido antes a la situación administrativa de estos funcionarios de carrera, criticando las expresiones utilizadas por el referido Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, al determinar que tales funcionarios no cambian de situación administrativa al ser transferidos a los Entes Preautonómicos. Situación administrativa que definitivamente ha sido determinada por el artículo 12, 2, de la Ley de 2 de agosto de 1984, como de servicios en Comunidades Autónomas.

También nos hemos referido ya al carácter forzoso o legal para los funcionarios afectados, al no haberse tenido en cuenta su voluntad al respecto, como se ha hecho con el resto de los funcionarios trasladados (con la única excepción de los que se declaren en expectativa de destino, a quienes por otra parte se les dan unas opciones para permanecer en la Administración del Estado, como luego se verá). Aunque, como se ha

dicho, a pesar de ello la solución dada es, desde el punto de vista práctico, beneficiosa para los funcionarios afectados por este procedimiento.

b) Procedimiento de transferencia por adscripción a servicios centrales de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos transferidos a las Comunidades Autónomas.

Este procedimiento se diferencia esencialmente del anterior porque los funcionarios de carrera transferidos prestan sus funciones en servicios centrales y no en servicios periféricos de la Administración del Estado. Y porque en este caso son consultados y sólo se transfiere a los funcionarios que voluntariamente lo deseen.

Está regulado de forma similar al procedimiento anterior: Es un procedimiento integrado dentro del más amplio de traspaso de servicios; se ha de consultar a los funcionarios adscritos a los servicios transferidos; y se forma la relación de los que voluntariamente pretendan ser trasladados a las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia del traslado los funcionarios de carrera pasan a la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas (Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 12, 2).

c) Procedimiento de transferencia por oferta pública de empleo regulado por el Real Decreto de junio de 1983.

Se inicia el procedimiento por la convocatoria efectuada por el Ministerio de la Presidencia de los puestos de trabajo vacantes existentes en los servicios centrales de la Comunidad Autónoma que la ha propuesto (artículo 4.º, 1). Debe seguir la petición de alguno o algunos de dichos puestos de trabajo por los funcionarios interesados. Resuelve el Ministerio de la Presidencia adjudicando las plazas anunciadas. Pero, previamente, debe ser autorizada la transferencia del funcionario por el Ministerio (u organismo autónomo) de que dependa y debe informar el proyecto de resolución la Comisión Superior de Personal. A continuación la resolución debe ser publicada en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial de la Comunidad Autónoma* de que se trate (artículo 8.º). Finalmente se producirán el cese en la Administración del Estado y la toma de posesión en la Comunidad Autónoma de destino.

Se trata de un concurso de méritos. Caracteriza a este procedimiento la oferta previa de las vacantes existentes; la elección por el funcionario del puesto de trabajo entre las vacantes, y el referirse sólo a puestos de trabajo de los servicios centrales de las Comunidades Autónomas.

El procedimiento es válido para la transferencia a las Comunidades Autónomas de personal laboral y administrativo (artículos 4.º y 5.º), además de la de funcionarios de carrera, en que centramos la atención en este momento, ya que sólo éstos pasan a la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

Este es el principal efecto que produce esta transferencia del funcionario de carrera a una Comunidad Autónoma: Pasar a la situación de servicios en Comunidades Autónomas.

La situación administrativa dicha, como ya se ha referido antes, no está establecida por el Real Decreto de 22 de junio de 1983, sino por la Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 12, 2, que derogó aquél. El artículo 7.º del Real Decreto de 22 de junio de 1983 hablaba de la situación administrativa de supernumerario, y de reconocer a los funcionarios de carrera transferidos los mismos derechos que los restantes miembros del correspondiente cuerpo o escala que sigan en situación de servicio activo.

Sobre estos derechos volveremos más adelante.

Además del cambio en la situación administrativa destacaremos como efectos más importantes los siguientes: La permanencia en la Mutuality de Funcionarios Civiles del Estado o en la Mutuality a que pertenezcan de los funcionarios de carrera trasladados a las Comunidades Autónomas conforme al artículo 9.º del Real Decreto de 22 de junio de 1983 y a la disposición adicional 3.ª, 3, de la Ley de 2 de agosto de 1984, asumiendo las Comunidades Autónomas las obligaciones de la Administración del Estado derivadas de dicho régimen de previsión social (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 25, 1). Igualmente la continuidad en el régimen de derechos pasivos de los funcionarios de carrera transferidos conforme a las mismas disposiciones. En el aspecto financiero y presupuestario se producen las correspondientes modificaciones de los presupuestos generales del Estado por el importe total de las remuneraciones que correspondan a los funcionarios que hayan obtenido plaza en los servicios de las Comunidades Autónomas (artículos 12 y siguientes del repetido Real Decreto de 22 de junio de 1983), con el efecto de disminuir la plantilla de la Administración del Estado en el mismo número de plazas que el de funcionarios transferidos (produciéndose un aumento en la misma cantidad en el conjunto de las plantillas de funcionarios de las Comunidades Autónomas), y la imposibilidad presupuestaria de la Administración del Estado de cubrir con personal de nuevo ingreso las plazas transferidas. Por último, la

transferencia da lugar al nacimiento del derecho de los transferidos, en las condiciones que se dirán, a los beneficios establecidos por el artículo 11 del Real Decreto de 22 junio de 1983; del que nos ocuparemos en la última parte de este trabajo.

d) Procedimiento de transferencia del artículo 16 del Real Decreto de 22 de junio de 1983.

Se trata de un procedimiento de transferencia de personal a las Comunidades Autónomas complementario del procedimiento de oferta pública de empleo, visto antes, por cuanto está limitado para proveer puestos de trabajo que continúen vacantes una vez resuelta la oferta pública de empleo, en que se convocaban aquellos puestos de trabajo.

El procedimiento en sí es sencillo en cuanto a sus trámites más importantes. Se inicia con una proposición por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente del funcionario que ha de ocupar la plaza convocada en la oferta pública de empleo y dejada vacante. Dicha proposición de la Comunidad Autónoma estará respaldada con la petición correspondiente por parte del funcionario interesado en la vacante, ya que se trata de un traslado voluntario. La proposición es pasada a la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de la Presidencia del Gobierno, quien solicita del Ministerio en que está destinado el funcionario a transferir su autorización. El Ministerio dicho afectado dará en su caso la autorización para el traslado del funcionario previo los informes que de sus distintas unidades administrativas crea oportunos. Una vez en poder de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de la Presidencia del Gobierno la autorización anterior, éste procede a firmar la orden de destino del funcionario transfiriéndolo a la Comunidad Autónoma correspondiente, una vez comprobada la legalidad de la proposición de transferencia efectuada por la Comunidad Autónoma. Finalmente la Orden ministerial es publicada en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial de la Comunidad Autónoma* respectiva que sirve de notificación al interesado. A continuación seguirán el cese del funcionario transferido en la Administración del Estado y su toma de posesión en la Comunidad Autónoma de destino (artículo 16, en relación con el artículo 8.º).

Este procedimiento de provisión de vacantes de las Comunidades Autónomas es, como el anterior, un concurso de méritos. Las administraciones públicas quedan sujetas a las normas establecidas por la convocatoria de la oferta pública de empleo a que se refiere. El

procedimiento del artículo 16 del Real Decreto de 22 de junio de 1983 se caracteriza además por la vinculación —como medio de provisión de puestos de trabajo— a los puestos de trabajo convocados por oferta pública de empleo anterior y no cubiertos por la resolución de la misma, no pudiendo proveer por este procedimiento otros puestos de trabajo. Por la misma razón sólo pueden cubrirse puestos de trabajo de los servicios centrales de la Comunidad Autónoma. Asimismo, en defecto de regulación específica —que está limitada al artículo 16— se le aplican las normas previstas para el procedimiento de la oferta pública de empleo; que tiene para él el carácter de medio supletorio de provisión de puestos de trabajo. Destaca también la iniciativa que en él puede tener la Comunidad Autónoma correspondiente en cuanto a la elección del personal que ha de ocupar los puestos de trabajo de la misma.

En cuanto a los efectos, destacamos el de producirse en el funcionario transferido el cambio en su situación administrativa; el cual pasa a la de servicios en Comunidades Autónomas. Efecto propio y común de todos los procedimientos que estamos estudiando ahora.

Respecto a éste efecto, como respecto al de permanencia en la MUFACE, o en el régimen de derechos pasivos, o respecto a las modificaciones presupuestarias, y a los beneficios otorgados a los funcionarios transferidos se aplican las mismas normas que en el procedimiento anterior de oferta pública de empleo, por lo que nos remitimos a lo dicho antes.

e) Procedimiento de transferencia forzosa de funcionarios en expectativa de destino (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 24, 7, y Ley de 2 de agosto de 1984, disposición transitoria octava, 7).

El presente procedimiento de traslado forzoso de funcionarios a las Comunidades Autónomas se establece como medio a utilizar por la Administración del Estado a falta de otros. Es decir, en último lugar, si las diversas medidas previstas no fuesen suficientes.

En efecto, son varios los medios que se regulan para evitar el traslado forzoso del personal: el párrafo 6 del artículo 24 de la Ley de 14 de octubre de 1983 establece que los funcionarios que estén en expectativa de destino podrán participar en los concursos de traslado que se celebren, tanto de su propio Ministerio como de otros Departamentos e, incluso, de las otras administraciones públicas. La medida fue innovadora en su momento, siendo confirmada en general por la Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 17, al establecer con carácter general la movilidad de los funcionarios de carrera entre las distintas adminis-

traciones públicas. Pero también dicho artículo —como norma posterior del mismo rango que el artículo 24 de la Ley de 14 de octubre de 1983— modifica el artículo 24, limitando tal movilidad en los términos del artículo 17 dicho, que no la permite entre funcionarios de la Administración del Estado y de la Administración local; la cual cabía según la redacción del artículo 24, 6, pues no distingue administraciones algunas.

Se prevé, igualmente, que los funcionarios en expectativa de destino puedan pedir una jubilación anticipada, con lo que evitarán el traslado forzoso. La jubilación anticipada constituye un régimen jurídico especial que dura hasta que se cumple la edad de jubilación forzosa (Ley de 2 de agosto de 1984, disposición transitoria octava, 6, y Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 24, 9). Se exigen los requisitos de ser funcionario de carrera, pertenecer a un cuerpo o escala afectado por las transferencias a las Comunidades Autónomas, estar acogido al régimen de derechos pasivos, tener destino en los servicios centrales o periféricos de Madrid de la Administración del Estado, haber cumplido la edad de sesenta años, tener una antigüedad en la Administración de treinta y cinco años, al menos, de servicios efectivos, y la petición del interesado y el informe de la Comisión Superior de Personal. Esta jubilación dará derecho a percibir el ciento cincuenta por ciento de las retribuciones básicas hasta un ochenta por ciento de sus retribuciones totales en activo.

También los funcionarios en expectativa de destino pueden obviar el traslado forzoso solicitando la excedencia voluntaria especial (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 24, 9, y Ley de 2 de agosto de 1984, disposición transitoria octava, 6). La excedencia, frente a la anterior medida, puede ser concebida a cualquier funcionario de carrera de la Administración del Estado, con el único requisito de estar destinado en los servicios centrales de la misma. Al funcionario que pase a esta situación administrativa se le reconoce derecho preferente para reingresar y una indemnización equivalente a ocho mensualidades completas, con la contrapartida de permanecer en esta situación durante un mínimo de cinco años. La medida ha sido favorecida con la reforma que ha llevado a cabo la Ley de 2 de agosto de 1984, disposición transitoria octava, 6, en relación con lo primero regulado por el artículo 24, 9, de la Ley de 14 de octubre de 1983, el cual establecía un plazo mínimo de duración de la excedencia de diez años y parecía referirse sólo a los funcionarios en expectativa de destino.

Para evitar el traslado forzoso también les cabe a los funcionarios en expectativa de destino pedir la excedencia forzosa especial regulada por la Ley de 2 de agosto de 1984, disposición transitoria octava, número 7. Esta excedencia forzosa resulta más perjudicial para el funcionario afectado que la común regulada por el artículo 44 de la Ley de 7 de febrero de 1984, ya que se pierde todo derecho a retribución alguna durante la permanencia en dicha situación. Si bien en cuanto al tiempo que transcurra en dicha situación creemos que éste es computable a efectos de derechos pasivos y de trienios, conforme al dicho artículo 14.

La disposición transitoria octava, número 7, prevé otros medios para obviar el traslado forzoso de los funcionarios de carrera en expectativa de destino al establecer que «los efectivos de personal que... deban ser transferidos a las Comunidades Autónomas y que no puedan ser obtenidos por éstas a través de los procedimientos previstos en la presente disposición transitoria se procurarán mediante el sistema de traslado forzoso».

Esta remisión sólo puede serlo al número 3 y al número 4 de dicha disposición transitoria. El número 3 se refiere a los concursos de traslado convocados por las Comunidades Autónomas, en los cuales pueden participar los funcionarios en expectativa de destino como cualquier otro funcionario ajeno a esta situación administrativa, si voluntariamente desea ser transferido a las Comunidades Autónomas. Por tanto, la participación en estos concursos de los funcionarios en expectativa de destino no evita su traslado a las Comunidades Autónomas, sino únicamente el que no sea forzoso. Por lo cual creemos que estos concursos no tendrán interés para los funcionarios en expectativa de destino.

En cambio, el medio previsto en el número 4 de la repetida disposición transitoria octava puede tener mayor interés por cuanto se evita no sólo la transferencia forzosa a las Comunidades Autónomas, sino también la transferencia voluntaria, permaneciendo el funcionario en activo en la Administración Central del Estado, aunque por dos años preste sus servicios en comisión en las Comunidades Autónomas.

Como se ha visto, la característica de este procedimiento de transferencia de personal es su carácter forzoso y el que por esta razón se establezca como última solución, una vez que hubiesen fracasado todos los medios que se prevén para evitar aquel traslado forzoso.

Los trámites concretos que lleva este procedimiento los señala la Ley muy escuetamente: el pasar a la situación de expectativa de destino

y el ser destinado por el Ministerio de la Presidencia del Gobierno a una Comunidad Autónoma (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 24, 7). Pero junto a estos trámites, precediéndolos o siguiéndolos, serán necesarios una serie de comunicaciones e informes de los distintos Ministerios y de las Comunidades Autónomas afectadas.

De todas formas, para que tenga lugar este procedimiento, es necesario que se den las siguientes circunstancias: lo primero es que el funcionario esté en expectativa de destino, y que haya permanecido en esta situación durante un mínimo de tres meses. Es necesario también que haya terminado —al menos para una determinada Comunidad Autónoma o Consejería de ella— el periodo de transferencias de personal voluntario, y, finalmente, en caso de no haber en las Comunidades Autónomas tantas vacantes como funcionarios en expectativa de destino, el tener menos derechos que otros funcionarios a permanecer en la Administración del Estado.

La expectativa de destino prevista por el artículo 26, 6, de la Ley de 14 de octubre de 1983 constituye una situación jurídico-administrativa propia. La situación recuerda a la excedencia forzosa (Ley de 7 de febrero de 1964, artículo 44) en cuanto que hay una reforma de plantilla y supresión de plazas en la Administración del Estado (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 24, 4). Pero, sin embargo, la regulación dada por el artículo 24 de la Ley antes dicha y por la disposición transitoria octava, 7, de la Ley de 2 de agosto de 1984, no permite considerar que estemos ante una situación de excedencia forzosa, ya que de estas normas, que tienen rango de Ley, no se deduce tal cosa, sino más bien, por el contrario, que el legislador trata de crear una nueva situación jurídica. Porque —aparte de haber eludido el referirse expresamente a la situación de excedencia forzosa— siendo la excedencia forzosa una norma limitativa de derechos (pues se reduce la retribución del funcionario al sueldo personal y al complemento familiar), no cabe hacer de ella más que una interpretación restrictiva.

La situación administrativa de expectativa de destino no lleva reducción ninguna de retribuciones. Lo que le diferencia de la excedencia forzosa.

Otro requisito que hemos dicho se exige para que tenga lugar este procedimiento de transferencia es el de tener menos derechos que otros funcionarios a permanecer en la Administración del Estado. Efectivamente, el artículo 24, párrafo 7, da prioridad para el traslado forzoso

a los funcionarios con menos cargas familiares y con menos antigüedad en la Administración.

Este requisito puede dar lugar de hecho a eludir la transferencia a las Comunidades Autónomas de forma definitiva de algunos funcionarios. Pues de no existir y solicitarse desde el primer momento tantas vacantes o más en las Comunidades Autónomas como funcionarios en expectativa de destino haya, los funcionarios con más derechos para permanecer en la Administración del Estado pueden encontrar una vacante en dicha Administración que se produzca antes de ser destinado forzosamente a una Comunidad Autónoma. De esta forma evitarán definitivamente el traslado de la Administración del Estado, pasando de nuevo a la situación de servicio activo en la misma.

Los efectos que produce este procedimiento de transferencia son los mismos que se han dicho respecto al procedimiento de oferta pública de empleo. Sólo señalaremos el pase a la situación de servicios en Comunidades Autónomas de todos los funcionarios de carrera transferidos por este procedimiento (Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 12, 2), y el nacimiento del derecho de los funcionarios transferidos a la correspondiente indemnización por el traslado y a determinadas ayudas (artículo 24, número 10, de la Ley de 14 de octubre de 1983). También respecto a este último punto nos remitimos a lo comentado al respecto en la última parte de este trabajo.

f) Procedimiento de transferencia de funcionarios por el sistema permanente de traslados del Real Decreto de 8 de febrero de 1984.

Aparece como objetivo más importante de este procedimiento el traslado voluntario fuera de Madrid del personal de la Administración del Estado destinado en Madrid capital. Así están legitimados en este procedimiento todos los funcionarios civiles (salvo los exceptuados por el artículo 1.º, 4), el personal contratado administrativo y el personal laboral de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos siempre que estén destinados en Madrid capital; no importando tampoco que sean trasladados a los servicios centrales o territoriales de las Comunidades Autónomas o a los servicios periféricos estatales (artículo 1.º, 1) y para fomentar tales traslados se otorga a los funcionarios trasladados los beneficios establecidos por el Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 11, previstos inicialmente para el personal transferido a los servicios centrales de las Comunidades Autónomas (artículo 1.º, 2).

Nos referiremos sólo a la transferencia de funcionarios de carrera a las Comunidades Autónomas, como estamos haciendo en este apartado.

El procedimiento se inicia mediante la solicitud por el funcionario de carrera de un puesto de trabajo en una Comunidad Autónoma dirigida a la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de la Presidencia del Gobierno (artículos 2.º y 3.º del Real Decreto de 8 de febrero de 1984). Por su parte, las Comunidades Autónomas comunicarán —bien por propia iniciativa o a instancia de la Dirección General de la Función Pública— las vacantes que tienen en sus servicios y desean cubrir (artículo 4.º). La Dirección General dicha consultará con la Comunidad Autónoma afectada y asignará; en su caso, un puesto de trabajo en dicha Comunidad Autónoma al solicitante (artículos 5.º y 7.º). Dicha asignación será comunicada al Ministerio de Administración Territorial (artículo 5.º, 1) y a los organismos afectados y notificada a los interesados (artículo 5.º, 3). Además de ser publicada en el *Boletín Oficial del Estado* y en los *Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas* afectadas (artículo 7.º). Los últimos trámites serán el cese en la Administración del Estado y la toma de posesión en la Comunidad Autónoma respectiva.

En cuanto a los elementos de este procedimiento, diremos que tiene la competencia del mismo el Ministerio de la Presidencia a través de la Dirección General de la Función Pública (artículo 2.º Están legitimados los funcionarios de carrera (y demás personal como se ha dicho antes) de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos, destinados en Madrid (artículo 1.º, 1, y artículo 3.º, 1), salvo los excluidos por el artículo 1.º, 4. (Para algunos de estos excluidos, como el caso de los funcionarios de la Seguridad Social, se ha dictado el Real Decreto de 8 de junio de 1984, que es una adaptación del Real Decreto de 8 de febrero de 1984.)

Constituye el objeto del mismo un destino fuera de Madrid capital en las Comunidades Autónomas (pudiendo ser también para los servicios periféricos del Estado) (artículo 1.º, 1). En cuanto al tiempo, se establece que deben efectuarse las asignaciones de puestos de trabajo por la Dirección General en los diez primeros días de cada mes natural (artículo 5.º, 1), con base en las peticiones recibidas con anterioridad al día de cada mes (artículo 5.º, 3).

Tienen derecho a las vacantes ofrecidas por las Comunidades Autónomas, los funcionarios que, de acuerdo con el sistema de preferencia regulado por el artículo 5.º, 1 y 2, tengan más derecho.

El procedimiento produce en el funcionario de carrera el cambio de situación administrativa pasando a la de servicios en Comunidades Autónomas (artículo 6.º, 1, en relación con la Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 12, 2).

El resto de los efectos producidos son los mismos que los del procedimiento de oferta pública de empleo del Real Decreto de 22 de junio de 1983, incluso respecto a los beneficios económicos (artículo 1.º, 2, y disposición adicional). Por lo que nos remitimos a lo ya dicho.

g) Todavía se prevén otros procedimientos de transferencias de funcionarios de carrera de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas con pase de los mismos a la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas que sólo mencionaremos para no extendernos más.

Se trata del procedimiento consecuencia de los concursos especiales convocados al amparo del Real Decreto de 8 de febrero de 1984; y del procedimiento a que den lugar los concursos convocados por las Comunidades Autónomas. En éstos últimos, según la disposición transitoria octava, 3, de la Ley de 2 de agosto de 1984, pueden intervenir los funcionarios de carrera de la Administración del Estado.

IV. Pérdida de la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas

La situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas se perderá, en general, porque se den las causas por las que se pierde la condición de funcionario público y, en especial, por el ejercicio del derecho de retorno.

Que las causas generales de pérdida de la condición de funcionario produzcan la extinción de la situación de servicios en Comunidades Autónomas no ofrece dificultad alguna. Es de todo punto lógico que perdida la cualidad de funcionario público, no puede mantenerse una situación que está en relación de dependencia directa con dicha condición de funcionario.

Estas causas tampoco ofrecen peculiaridad alguna respecto a los funcionarios que se encuentran en la repetida situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas. Por lo que no insistiremos en ellas.

Así pues, se pierde la indicada situación administrativa por cualquiera de las causas que originan la pérdida o el cese —siguiendo el

artículo 37 de la Ley de 7 de febrero de 1964— de la condición de funcionario público. Tales son: la renuncia a la condición de funcionario; la pérdida de la nacionalidad española; la sanción disciplinaria de separación del servicio; la pena, principal o accesoria, de inhabilitación absoluta o especial para cargo público; y la jubilación voluntaria o forzosa del funcionario. Debiendo añadirse, consecuentemente con la reforma introducida por la Ley de 2 de agosto de 1984, la permanencia en excedencia voluntaria por interés particular por más de diez años.

El ejercicio del derecho de retorno es la causa peculiar de pérdida de la situación de servicios en Comunidades Autónomas.

El ejercicio del derecho de retorno da lugar a la extinción de la situación administrativa repetida, conforme al artículo 51 de la Ley de 1964, que debe aplicarse aquí con carácter supletorio.

El derecho de retorno implica la vuelta del funcionario a la Administración del Estado en activo. Es requisito esencial del derecho de retorno, y, por tanto, requisito para que se produzca la extinción de la situación de servicios en Comunidades Autónomas. No produce dicha extinción por ello, el pase del funcionario en servicios en Comunidades Autónomas a otra Comunidad Autónoma, bien sea a través de los concursos de traslado previstos en el artículo 26 de la Ley de 14 de octubre de 1983, o bien sea por otro procedimiento.

El funcionario, al ejercitar el derecho de retorno, y pasar a la Administración del Estado en servicio activo, debe quedar respecto a la Comunidad Autónoma de procedencia en la situación administrativa de excedencia voluntaria por aplicación del artículo 29, 3, a), de la Ley de 2 de agosto de 1984.

En cuanto a los demás aspectos del derecho de retorno nos remitimos a lo que decimos en el capítulo siguiente de derechos y deberes de los funcionarios en la situación administrativa de Servicios en Comunidades Autónomas.

V. Derechos y deberes de los funcionarios en la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas

Examinaremos en este capítulo los derechos y deberes peculiares de los funcionarios en situación de servicios en Comunidades Autónomas. Es decir, los derechos y deberes que caracterizan dicha situación administrativa. No entraremos en los que son comunes y generales a todos los funcionarios de carrera.

En el examen nos referiremos indistintamente a los derechos y deberes de dichos funcionarios en relación tanto con la Administración del Estado como con la Comunidad Autónoma de pertenencia.

Veremos, en primer lugar, lo referente a los derechos y, a continuación, trataremos de los deberes.

1.º En relación con los derechos de los funcionarios transferidos, las diversas disposiciones dictadas al efecto repiten las expresiones siguientes: «El respeto de los derechos de cualquier orden y naturaleza que en el momento del traspaso les correspondan a los funcionarios transferidos». (Real Decreto 1666/1980, de 31 de julio, artículo 11, *c*); Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, artículo 8.º, letra *d*); «Derecho permanente de opción» (Real Decreto de 31 de julio de 1980, artículo 11, *c*), y Real Decreto de 26 de septiembre de 1980, artículo 8.º, *d*); «Igualdad de derechos de los funcionarios transferidos con los restantes miembros de su cuerpo o escala» (Real Decreto de 21 de noviembre de 1980, artículo 1.º; Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 7.º). Las cuales recogen el preámbulo del Real Decreto de 21 de noviembre de 1980, pretendiendo refundirlas y aclararlas.

Estas expresiones corresponden esencialmente a dos derechos de los funcionarios en servicio en Comunidades Autónomas: el derecho de retorno y el derecho a la igualdad con los miembros de su cuerpo o escala de origen.

El derecho de retorno o de reingreso al servicio activo en la Administración del Estado está regulado con carácter general por el artículo 51, 2, de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964. El cual otorga a tal derecho carácter de preferencia, pero por una sola vez y para el reingreso a una vacante que exista en la localidad donde servía el funcionario cuando se produjo su cese en el servicio activo.

La legislación de transferencia de funcionarios a las Comunidades Autónomas reconoce aquel derecho de retorno. Pero tiene la particularidad de darle además carácter de derecho permanente.

Sin embargo el carácter permanente del derecho de retorno para los funcionarios en la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas no puede tener eficacia práctica, a no ser que lo refiramos exclusivamente al tiempo, es decir, al transcurso del tiempo; en el sentido de no importar que pase el número de años que sea para poder ejercitar dicho derecho.

Ya que estos funcionarios sólo pueden usar de tal derecho una vez. Es decir, en el momento en que vuelven al servicio activo de la Administración del estado y cesan en aquella situación de servicio en Comunidades Autónomas a la cual, de hecho, no pueden volver, salvo excepciones.

El carácter permanente del derecho preferente de retorno tendría sentido en el caso de que se pudiera salir y entrar varias veces en la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas. Circunstancia que quizás pudiera darse antes de la normativa dada por la Ley de 2 de agosto de 1984.

Después de la reforma del Estatuto de la función llevada a cabo por dicha Ley de 2 de agosto de 1984, definitivamente los funcionarios no podrán estar en la situación de servicios en Comunidades Autónomas más que una vez. O dicho de otra forma, no cabe entrar y salir de dicha situación administrativa más de una vez. Y ello resulta de lo siguiente:

Los funcionarios en la situación de servicios en Comunidades Autónomas —cuyos elementos caracterizados ya vimos en otro capítulo— contraen la obligación de permanecer en la situación dicha durante un mínimo de dos años desde su transferencia (artículo 26, 1 y 2, de la Ley de 14 de octubre de 1983). Por otra parte, la Ley de 2 de agosto de 1984; supone que habrá un periodo limitado de transferencia de personal a las Comunidades Autónomas (disposición transitoria octava, por ejemplo); por lo que, terminado este período, no cabrán más transferencias de funcionarios de carrera a las Comunidades Autónomas, ni, por tanto, el que a partir de ese momento pase ningún funcionario a la repetida situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas. Y, finalmente, la misma Ley de 2 de agosto de 1984 establece en el artículo 17 la movilidad de los funcionarios de las distintas administraciones públicas, con lo cual se regula el traslado de funcionarios de carrera desde la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas con efectos totalmente distintos a los de producir la situación administrativa —aquí estudiada— de servicios en Comunidades Autónomas. Es decir, a partir de la aplicación de dicho artículo 17 la provisión de los puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas con funcionarios de carrera de la Administración del Estado no llevará para éstos la situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas, sino la de excedencia voluntaria conforme al artículo 29, 3, de la Ley de 2 de agosto de 1984.

Por tanto, el carácter permanente del derecho preferente al reingreso al servicio activo de la Administración del Estado sólo puede tener eficaz aplicación en casos excepcionales. Que se podrían dar respecto de funcionarios de carrera transferidos a las Comunidades Autónomas que, cumplido el período de dos años desde la transferencia, tengan tiempo de volver a la Administración del Estado en uso del derecho de retorno y de ser transferidos por procedimientos adecuados a las Comunidades Autónomas, de nuevo, antes de darse por terminado el período de transferencia de personal. O aquellos que hubiesen ejercitado el derecho de retorno antes de la vigencia de la Ley de 14 de octubre de 1983 (no vinculándoles la obligación de permanecer dos años en las Comunidades Autónomas, establecida por esta Ley), y hubiesen dado los demás pasos antes de haberse dado por terminado el período dicho de transferencia de personal.

Por otro lado, creemos indudable la vigencia del referido derecho permanente de preferencia para reingresar a pesar de la reforma efectuada por la Ley de 2 de agosto de 1984 al suprimir la situación administrativa de supernumerario a la que se refería aquel Decreto en las normas anteriores.

El derecho de preferencia que estamos analizando aquí es diferente del derecho de preferencia establecido por el artículo 26, 3, de la Ley de 14 de octubre de 1983. El cual se refiere sólo a plazas vacantes en las Comunidades Autónomas (y no a puestos de trabajo de la Administración del Estado, objeto del derecho de retorno que estamos analizando). Y, además, tiene una vigencia de siete años.

En relación con la movilidad de los funcionarios de las distintas administraciones públicas establecida por el artículo 17 de la Ley de 2 de agosto de 1984, el derecho de retorno se diferencia en el aspecto práctico por ser un derecho de carácter preferente. De tal forma que los funcionarios que disfrutan de él tienen preferencia a ocupar puestos de trabajo que estén vacantes en la Administración del Estado frente a otros funcionarios de las Comunidades Autónomas que no sean titulares de tal derecho y aspiren a ocupar aquellas mismas plazas vacantes.

El ejercicio del derecho de retorno tiene como efecto propio la extinción de la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas como se ha visto en el apartado anterior.

Al principio, destacábamos también el derecho del funcionario transferido a las Comunidades Autónomas a la igualdad con los miembros de su cuerpo o escala de origen.

El derecho de igualdad afecta a todos los derechos que tienen o pueden tener los funcionarios miembros del Cuerpo o Escala de origen del funcionario transferido.

El artículo 1.º del Real Decreto 2545/1980, de 21 de noviembre, lo expresa diciendo que «los funcionarios que se transfieran a las Comunidades Autónomas tendrán los mismos derechos que los restantes miembros de los correspondientes cuerpos o escalas que se hallan en situación de servicio activo». Expresión repetida por el artículo 7.º del Real Decreto de 22 de junio de 1983.

Por su parte el Real Decreto 1666/1980, de 31 de julio, artículo 11 y el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, artículo 8.º, dictados para Cataluña y el País Vasco respectivamente, garantizan el respeto a los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso.

Y el artículo 12, 2, de la Ley de 2 de agosto de 1984, al declarar a los funcionarios transferidos en la situación de servicios en Comunidades Autónomas, determina que esta situación les permite mantener respecto de sus cuerpos o escalas todos sus derechos como si se hallaran en servicio activo.

El contenido de este derecho a la igualdad con los miembros de su cuerpo o escala de origen no se limita exclusivamente a los llamados derechos adquiridos. Su contenido es más amplio. Comprende no sólo derechos adquiridos, sino también derechos en expectativa y derechos futuros que nazcan con posterioridad; dada la expresión de «como si se hallaran en servicio activo» del artículo 12, 2, de la Ley de 2 de agosto de 1984, entre otros preceptos.

Así los funcionarios transferidos adquieren antigüedad en el cuerpo como si estuviesen en activo y adquirirán los méritos y preeminencias que se otorguen a los miembros en activo de su cuerpo o escala.

Se destaca especialmente el derecho de igualdad respecto a la provisión de puestos de trabajo, cualquiera que sea el procedimiento empleado para ello, tanto se trate de concurso de méritos como de libre designación, o de otro procedimiento, lleve consigo o no cambio de destino o localidad (Real Decreto de 21 de noviembre de 1980, artículo 1.º). Y es que este es el medio más eficaz de hacer realidad el resto de los derechos en igualdad con los miembros en activo de su cuerpo o escala.

Con todo, el artículo 26, 2, de la Ley de 14 de octubre de 1983 establece la primera limitación legal al derecho de igualdad enunciado, y afecta directamente a la provisión de puestos de trabajo antes

señalado (Real Decreto de 21 de noviembre de 1980) como el aspecto más protegido por el referido derecho de igualdad con los restantes miembros del cuerpo en activo.

De todas formas se ha de precisar que la limitación no afecta más que a la provisión de puestos de trabajo por el procedimiento de concurso de méritos. Ya que sólo este procedimiento se refiere en el artículo 26, 2 y 3, dicho. Y, siendo una norma limitativa de derechos, debe interpretarse restrictivamente.

Además de los dos derechos ya señalados, merecen especial mención los llamados beneficios que otorga el Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 11.

El derecho a los beneficios establecidos por el artículo 11 del Real Decreto se conceden a los funcionarios de carrera –y al resto del personal que, como se ha dicho, puede ser transferido a las Comunidades Autónomas– cuando dicho traslado lleve consigo cambio de residencia.

Estos beneficios otorgados a los funcionarios que se trasladan a las Comunidades Autónomas pretenden fomentar el traslado voluntario de los mismos. El fomento se realiza más aminorando las múltiples dificultades que trae consigo el cambio de residencia, como los gastos de viaje y mudanza en general, la adquisición de plaza escolar para los hijos, o la adquisición de vivienda, que incentivando el traslado en sí con verdaderas mejoras en el trabajo o en la carrera administrativa.

Los beneficios se regularon por el Real Decreto de 22 de junio de 1983; y posteriormente el Real Decreto de 8 de febrero de 1984 los extendió a otros traslados de funcionarios.

Regulados por el Real Decreto de 22 de junio de 1983, cuyo objetivo era, además de facilitar el traslado voluntario de funcionarios desde la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, el dotar a las Comunidades Autónomas de los medios precisos para crear la estructura de sus órganos centrales, se exigieron como requisitos para tener derecho a tales beneficios los siguientes: como requisito subjetivo, ser funcionario de carrera –o personal laboral o administrativo– de la Administración del Estado o de sus organismos autónomos, bien se esté destinado en los servicios centrales o en los periféricos (artículo 5.º en relación con el 11). Debiéndose tener en cuenta que el Real Decreto de 8 de febrero de 1984, artículo 1.4, excluye al personal docente sanitario, de correos y telecomunicaciones, de instituciones penitenciarias, del servicio exterior y de seguridad del Estado.

Igualmente es necesario que haya un cambio de la residencia del funcionario transferido (artículo 11). Se exige, asimismo, por el Real Decreto de 22 de junio de 1983 que el destino del funcionario transferido lo sea en los servicios centrales de las Comunidades Autónomas (artículo 4.º, 1, en relación con el 11). Exigencia que el Real Decreto de 8 de febrero de 1984 modificó concediendo los beneficios no sólo a los transferidos a los servicios periféricos de las Comunidades Autónomas –además de a los transferidos a los servicios centrales de las mismas–, sino también a los trasladados a los servicios periféricos del Estado (artículo 1.º, 2, b); aunque el Real Decreto de 8 de febrero de 1984 exige en cambio –no exigido por el Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 11– que el funcionario trasladado proceda de un destino en Madrid capital.

Es otro requisito del Real Decreto de 22 de junio de 1983 que el traslado se produzca como consecuencia del procedimiento de oferta pública de empleo (artículo 11, 1). Pero, igual que el requisito anterior, fue modificado por el Real Decreto de 8 de febrero de 1984, ampliando la aplicación de los beneficios a cualquier procedimiento de traslado de personal destinado en Madrid-capital; pues lo extiende al sistema permanente de traslado, a los concursos especiales de este Real Decreto, e, incluso «a los sistemas de concurso establecidos en legislación vigente» (artículo 1.º, 2 y 3).

Y, finalmente, exige la petición voluntaria de traslado por parte del funcionario (párrafo último del preámbulo del Real Decreto de 22 de junio de 1983 y artículo 4.º y 5.º). Los funcionarios trasladados a las Comunidades Autónomas con carácter forzoso como consecuencia de haber quedado en expectativa de destino (artículo 24, 6 a 10, de la Ley de 14 de octubre de 1983) no tienen derecho a los beneficios a que venimos refiriéndonos; ya que el citado artículo 24 de la Ley de 14 de octubre de 1983, pudiendo mencionar y remitirse expresamente a los beneficios establecidos en el artículo 11 del Real Decreto de 22 de junio de 1983 –como hizo el Real Decreto de 8 de febrero de 1984, artículos 1.º, 2.º y 3.º– no lo hizo, y porque, en cambio, se remite a una futura regulación de ayudas a conceder a los funcionarios que sean transferidos a las Comunidades Autónomas forzosamente con cambio de residencia (artículo 24, 10, de la Ley de 14 de octubre de 1983). Esta distinta regulación de ayudas –por un lado, los beneficios establecidos en el artículo 11 del Real Decreto de 22 de junio de 1983; por otro, las ayudas previstas por el párrafo 10 del artículo 14 de la Ley de 14 de octubre

de 1983- pudiera ser -en consecuencia con los objetivos del Real Decreto de 22 de junio de 1983- la manifestación de la voluntad del legislador de diferenciar para favorecer con ayudas más ventajosas a los funcionarios trasladados voluntariamente a las Comunidades Autónomas que, como ya hemos dicho, expresamente pretende el Real Decreto de 22 de junio de 1983. Sin embargo, dado lo exiguo que son los llamados beneficios del Real Decreto de 22 de junio de 1983, en la práctica aquella diferenciación pudiera no existir. Esto es una razón más que nos confirma en estimar que a los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas voluntariamente no se les otorgan ventajas, sino esencialmente la indemnización de daños y perjuicios que para ellos implica el cambio de residencia legalmente predeterminada, en parte, en su valoración.

Efectivamente, si entramos a ver las ayudas o beneficios concretos que otorga el repetido Real Decreto de 22 de junio de 1983, artículo 11, las ayudas referidas en las letras *a)* y *b)* constituyen indemnizaciones de daños y perjuicios causados por el traslado de la residencia del funcionario. Y los beneficios referidos en las letras *c)* y *e)* se pueden calificar igualmente de indemnización de daños y perjuicios en especie.

Además, las indemnizaciones de las letras *b)*, *c)* y *e)* se predeterminan legalmente en cuanto a su valoración; por lo que no hay que valorar ni probar los daños. La indemnización de la letra *a)*, en cambio, exige que sean probados los daños y perjuicios para la cuantificación de la misma.

Por último, respecto a los llamados beneficios, destacaremos que el sujeto pasivo, el deudor, u obligado al pago de las indemnizaciones, es el Ministerio u Organismo donde el funcionario transferido estuviera destinado en el momento del traslado (artículo 11, 3, del Real Decreto de 22 de junio de 1983).

Finalmente, aunque sólo sea para mencionarlos, nos referiremos a los siguientes derechos de los funcionarios en servicio en Comunidades Autónomas: *a)* El derecho de preferencia para ocupar puestos de trabajo de otras Comunidades Autónomas distinta de la de pertenencia; otorgado sólo a estos funcionarios; que lleva consigo la reserva de un tercio de las plazas vacantes de las Comunidades Autónomas; pero que tiene una vigencia limitada a siete años (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 26, 3). *b)* La garantía de la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas con independencia de su Administración de procedencia (Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 12, 1 y 3). Lo cual implica un verdadero derecho para el funcionario

transferido. c) La prohibición a las Comunidades Autónomas de reconocer derecho preferente para ingresar en los cuerpos que creen al personal contratado por aquéllas con anterioridad a la aprobación del Estatuto de la Función Pública (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 27, 2). Con la cual prohibición habrán de relacionarse las pruebas de acceso previstas en la disposición transitoria sexta, 2, de la Ley de 2 de agosto de 1984, para el personal interino y de colaboración temporal.

2.º Deberes de los funcionarios en la situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas.

El deber esencial de los funcionarios en servicios en Comunidades Autónomas es el que resulta de pasar a depender del Ente jurídico nuevo que es la Comunidad Autónoma y de la consiguiente sumisión a las normas emanadas de ésta.

Pues, resueltamente, la Ley de 14 de octubre de 1983 y la Ley de 2 de agosto de 1984 reconocen a las Comunidades Autónomas plena autonomía e independencia de la Administración del Estado respecto a su función pública propia. Así las Comunidades Autónomas crearán sus propios cuerpos o escalas de funcionarios (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 27; Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 11), integrando en los mismos a los funcionarios transferidos (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 30; Ley de 2 de agosto de 1984, artículo 12, 1) y tendrán todas las facultades para seleccionar al personal de nuevo ingreso, así como para la provisión de sus puestos de trabajo (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 26; Ley de 2 de agosto de 1984, artículos 19 y 20).

Consecuentemente, los funcionarios transferidos pasan a depender directamente de la Comunidad Autónoma de destino, tanto orgánica como funcionalmente, conforme prevé el artículo 25, 1, de la Ley de 14 de octubre de 1983; que reforma el reparto de competencias que previó el artículo 3.º del Real Decreto de 15 de septiembre de 1978; cambiando totalmente el sistema, al establecerse, ahora, como norma, la competencia de la Comunidad Autónoma respectiva, y como excepción, la de la Administración del Estado. (Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, artículo 3.º; Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 25).

La Administración del Estado sigue teniendo aún competencias sobre el tema de los derechos pasivos de los funcionarios y sobre el sistema de la Seguridad Social de los mismos (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 25, 3).

Referiremos, aunque sólo sea de pasada, que, sin perjuicio de lo dicho, el funcionario transferido en situación de servicio en Comunidad

Autónoma mantiene, además de la dependencia directa de la Comunidad Autónoma a que pertenece, una relación de servicio con la Administración del Estado por razón de la situación administrativa especial que tiene reconocida, como se ha dicho al hablar de la naturaleza jurídica de la misma.

Como deberes concretos, vamos a destacar el deber de cambiar de residencia que vincula a muchos funcionarios, como el caso de los funcionarios que proceden de los servicios centrales de la Administración del Estado. (No existiendo tal deber, por el contrario, para los funcionarios que estaban destinados en los servicios periféricos del Estado). Deber que se deduce de la normativa común y que se rige igualmente por ella.

De la misma forma, el deber de no participar en concursos de traslado durante el período de dos años (Ley de 14 de octubre de 1983, artículo 26, 2 y 3).

También se podría considerar deber la pérdida del puesto de trabajo que venía ocupando en la Administración del Estado hasta el momento en que fue transferido a una Comunidad Autónoma. Que sólo podrá recuperar a través del ejercicio del derecho de retorno (como se ha visto antes), o por el sistema de concurso de traslado entre miembros de su cuerpo o escala (concursos que están llamados a reducirse al máximo, e incluso a desaparecer), o por los procedimientos consecuencia del principio de movilidad entre las administraciones públicas.

