

MOVILIDAD DE FUNCIONARIOS ENTRE DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS *

Sumario: A) INFORME SOBRE MOVILIDAD DE FUNCIONARIOS ENTRE DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: I. Movilidad y acceso: conceptos diferenciados. II. Funcionarios propios de las Comunidades Autónomas. III. Funcionarios «propios» de Corporaciones Locales. IV. Movilidad de funcionarios. V. Criterios generales para la movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas.-B) TEXTO LEGAL ARTICULADO QUE SE PROPONE.

A) Informe sobre movilidad de funcionarios entre distintas Administraciones Públicas

I. MOVILIDAD Y ACCESO: CONCEPTOS DIFERENCIADOS

El artículo 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, establece que «con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo».

En el apartado 2 del mismo artículo se dice que «asimismo los funcionarios de la Administración Local podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de las de procedencia y en la Administración de su Comunidad Autónoma».

* Este informe ha sido aprobado por la Comisión de Coordinación de la Función Pública, en su reunión de 24 de julio de 1985.

En ambos apartados se habla o de «cubrir» puestos de trabajo o de «desempeñar» puestos de trabajo.

En el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se alude a la selección del personal, a través de los sistemas allí estipulados (concurso, oposición y concurso-oposición libre) a las distintas Administraciones Públicas.

En ese mismo precepto se menciona explícitamente convocatorias para «acceso» a la función pública.

El legislador, pues, ha distinguido entre «ocupación» o «desempeño» de puestos de trabajo, al hilo de la movilidad, y «acceso» a través de sistemas selectivos. En este sentido la «adquisición» de la condición de funcionario de una Administración Pública se produciría, estrictamente, a través de la superación de pruebas selectivas.

II. FUNCIONARIOS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El elenco de funcionarios al servicio de las Comunidades Autónomas puede clasificarse del siguiente modo:

1. *Funcionarios transferidos*

Son aquellos que han sido transferidos en virtud del proceso de transferencias desde la Administración del Estado o desde la Administración Local (en este último caso, bien por asunción de Diputaciones Provinciales o por transferencias de servicios concretos).

Hay que tener en cuenta también la disposición transitoria octava, 3, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que determina que «durante el período de transferencias de medios personales a las Comunidades Autónomas, en los concursos convocados por éstas, tendrán preferencia entre los funcionarios procedentes de la Administración del Estado que participen en aquellos los que estén destinados en los servicios centrales.

A los funcionarios de la Administración del Estado que, a través de estos procedimientos, pasen a las Comunidades Autónomas se les aplicarán las mismas normas que a los funcionarios transferidos».

Igualmente hay que señalar los Reales Decretos 1778/1983, de 22 de junio («Boletín Oficial del Estado» de 29 de junio), por el que se dictan normas para facilitar el traslado de personal y para dotar provisional-

mente a las Comunidades Autónomas de los medios personales y materiales correspondientes al coste efectivo de los servicios transferidos a las mismas, y 336/1984, de 8 de febrero, sobre traslados voluntarios del personal destinado en Madrid, así como el 1336/1984, de 8 de junio, por el que se regula e incentiva el traslado de los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas.

En efecto, en estos Reales Decretos se perfiló una equiparación legal entre los funcionarios acogidos a estas normas y los estrictamente transferidos: se regían por el Real Decreto 2545/1980, de 21 de noviembre, sobre funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, pasando a la situación de supernumerario. Posteriormente, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en su artículo 12.2, ha regulado *ex novo* la situación del funcionario transferido, creando la situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas.

Conviene detenerse en el análisis de la situación administrativa del funcionario transferido a que alude el artículo 12.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Se trata, valga la redundancia, de una situación administrativa «especial»: se hallan en servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma a la que han sido transferidos y mantienen todos sus derechos, en relación a sus Cuerpos o Escalas, como si se encontrasen en activo de acuerdo con la situación denominada de servicios en Comunidades Autónomas.

Importa retener que el legislador estatal, fundamentalmente a través del artículo 12.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, al plantear que el funcionario transferido se integra plenamente en la organización de la Función Pública de las Comunidades Autónomas, al señalar su carácter de funcionarios propios de las Comunidades Autónomas o al recalcar la igualdad de todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas o al reseñar la igualdad de todos los funcionarios propios con independencia de su Administración de procedencia, ha expresado que el funcionario transferido ha «adquirido» —y ello resulta también de la filosofía del proceso de transferencias— la condición de funcionario de la Comunidad Autónoma a la que ha sido traspasado *ex lege*.

En conclusión: el funcionario transferido, y asimilados, se encuentra, de una parte, en una situación administrativa que implica estar en activo en la Comunidad Autónoma a la que ha sido traspasado, y mantener todos sus derechos en sus Cuerpos o Escalas de origen como si se hallase en activo, y de otra, ha adquirido *ex lege*, de forma

excepcional, la condición de funcionario propio de la Comunidad Autónoma en la que se encuentra transferido.

2. *Funcionario seleccionado por las Comunidades Autónomas*

En virtud de las previsiones del artículo 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, «las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante Ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia».

Los sistemas de selección (y, por lo tanto, de acceso o adquisición) de la condición de funcionario propio de las Comunidades Autónomas serán los establecidos en el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto: concurso, oposición o concurso-oposición libre (que tiene el carácter de base), si bien cabrá un desarrollo legislativo, estableciendo un orden preferencial al respecto por parte de las Comunidades Autónomas, al ordenar sus Funciones Públicas propias.

Este es un tipo de personal, pues, que «adquiere» la condición de funcionario de la Comunidad Autónoma por la que ha sido seleccionado —bien directamente por las Comunidades Autónomas, bien indirectamente a través de convenio con el Instituto Nacional de la Administración Pública, según prevé el artículo 19.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, tras superación de sistemas selectivos.

III. FUNCIONARIOS «PROPIOS» DE CORPORACIONES LOCALES

Son los seleccionados por las mismas, artículos 100.1 y otros de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

IV. MOVILIDAD DE FUNCIONARIOS

En base al artículo 17.1 y 2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se prevé, como se apuntaba al comienzo de este informe, la movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas.

En este precepto se alude a puestos de trabajo que puedan «ser cubiertos» o «desempeñados», como igualmente se matizaba anteriormente, y no a «acceso», «selección» o términos similares que permitan concluir que se «adquiere», al hilo del artículo 17.1 y 2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, la condición de funcionarios de las distintas Administraciones Públicas, lo que únicamente habrá de

postularse con el cumplimiento de las previsiones del artículo 19.1 de la misma Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Afirmado esto hay que referir cuáles son los procedimientos legales previstos para la provisión de puestos de trabajo. En este sentido hay que apuntar que lo son –y el artículo 20.1, a) y b), de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, tiene el carácter de base– los procedimientos de concurso, sistema normal, y de libre designación con convocatoria pública.

Con la técnica de provisión antes reseñada, valga la reiteración, no se «adquiere», pues, la condición de funcionario de la Administración Pública de destino –una Comunidad Autónoma, por ejemplo–, sino que se «ocupa» o se «desempeña» un puesto de trabajo en una Administración Pública.

Hay que señalar, además, que el artículo 101 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, establece que «los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por los funcionarios a que se refiere el artículo anterior (los propios de cada Corporación Local, se entiende) se proveerán por concurso de méritos entre funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones Públicas; no obstante, aquellos puestos en que así esté establecido en la relación de puestos de trabajo podrán ser provistos, mediante libre designación en convocatoria pública, asimismo entre funcionarios.

Serán de aplicación, en todo caso, las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones Públicas».

Relacionando este precepto con el artículo 17.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, habrá que incluir en el modelo de movilidad algunas variantes más: la de los funcionarios, bien de la Administración del Estado, bien de las Comunidades Autónomas que cubran puestos en Corporaciones Locales y la de los funcionarios propios de las Corporaciones Locales que desempeñen puestos en la Administración de su Comunidad Autónoma, así como la de los funcionarios propios de las Corporaciones Locales en otras Corporaciones Locales. Son, pues, integrantes a añadir a la movilidad de funcionarios entre Administración del Estado y Comunidades Autónomas y de éstas entre sí.

V. CRITERIOS GENERALES PARA LA MOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

a) De los artículos que se adjuntan a este informe se deduce la necesidad de dotar de cobertura legal suficiente la movilidad de los funcionarios en virtud de lo dispuesto en el artículo 17.1 y 2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Partiendo del criterio de que por movilidad no se «adquiere» la condición de funcionario de la Administración Pública de destino y, como es lógico, tampoco puede predicarse la «pérdida», ello permite perfilar una situación, la de servicios en otras Administraciones Públicas, que postula lo siguiente:

1. Los funcionarios del Estado y de las Comunidades Autónomas que, a través de los procedimientos de concurso y libre designación, pasen a desempeñar puestos de trabajo en otras Administraciones Públicas (incluidas Corporaciones Locales) se integran en las respectivas Administraciones Públicas, siéndoles de aplicación la legislación de la Función Pública en la que se hallan destinados.

2. Ello significa que no se integran en los Cuerpos o Escalas (lo que evitaría la esperpéntica situación, que podría producirse a causa de la pertenencia, sucesiva, a múltiples Cuerpos o Escalas de distintas Administraciones Públicas, con las consiguientes excedencias voluntarias y problemas adicionales de reingresos preferenciales, en su caso).

3. Pero, por otra parte, se regirán por la legislación de la Función Pública en que se hallen destinados. En todo caso, se regirán, y no con carácter exhaustivo, por cuanto hay otros supuestos que también les son aplicables, por las normas relativas a promoción profesional (consolidación del grado personal, por ejemplo), promoción interna, situaciones administrativas, régimen retributivo y régimen disciplinario.

4. Con ello se consigue que se esté destinado «en» una Administración Pública como otros funcionarios propios de la misma y no «junto a» otros, como sería el caso de una comisión de servicios, en la que, por otra parte, se consolidaría el grado en el origen y no en el destino.

5. En relación a su origen, los funcionarios que hayan hecho uso de la movilidad continuarán perteneciendo a sus Cuerpos o Escalas de la Administración Pública de procedencia.

6. Como es lógico, los actos administrativos que incidan en la relación jurídica del funcionario con la Administración Pública de

destino, y en la que esté ocupando un puesto a través del mecanismo de la movilidad, habrán de ser reconocidos por la Administración Pública de origen.

7. La situación que aquí se perfila, además, es la de «servicios en otras Administraciones Públicas», a recoger, en su caso, en las Leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas y en la normativa de Administración del Estado en desarrollo, precisamente, del artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que tiene el carácter de base.

b) El funcionario transferido o asumido suscita un tratamiento diferenciado. Ha «adquirido» la condición de funcionario de la Comunidad Autónoma en la que se encuentra en activo y a la que ha sido transferido, y mantiene todos sus derechos en relación a sus Cuerpos o Escalas de origen, como si se hallara en situación de activo. Por lo tanto, manteniendo ambos supuestos, se hallará en la situación de «servicios en otras Administraciones Públicas» en el caso de que, con posterioridad a su transferencia se acoja a la movilidad y desempeñe un puesto en otra Administración Pública.

Cuando, precisamente, por movilidad se regrese a la Administración del Estado, ello conllevará que se esté en la situación administrativa de excedencia voluntaria en la Comunidad Autónoma a la que hubiese sido transferido.

c) Por supuesto, esta situación de «servicios en otras Administraciones Públicas», que implica el mantenimiento de unas «señas de identidad», valga la expresión, del funcionario con su origen en una Administración Pública, y que, al mismo tiempo, agiliza la prestación de servicios en otras Administraciones Públicas, carece de sentido cuando el funcionario «adquiere» la condición de funcionario público, tras superar pruebas selectivas, en otra Administración Pública. Entonces pasaría a la situación de excedencia voluntaria, como es lógico.

En conclusión: La situación administrativa de «servicios en otras Administraciones Públicas», en virtud de la movilidad y por los procedimientos de concurso y libre designación, sería predicable en los siguientes supuestos:

a) Funcionarios de la Administración del Estado que desempeñen puestos en Comunidades Autónomas.

b) Funcionarios de Comunidades Autónomas que desempeñen puestos en la Administración del Estado.

c) Funcionarios de Comunidades Autónomas que desempeñen puestos en otras Comunidades Autónomas.

d) Funcionarios de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas que desempeñen puestos en Corporaciones Locales.

e) Funcionarios propios de Corporaciones Locales que cubran puestos en la Comunidad Autónoma en la que precisamente se hallen ubicadas estas Corporaciones Locales.

f) Funcionarios propios de Corporaciones Locales que cubran puestos en otras Corporaciones Locales.

B) Texto legal articulado que se propone

Artículo

Los funcionarios de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y, de acuerdo con la normativa que les resulte aplicable a los funcionarios propios de las Corporaciones Locales, que mediante los procedimientos de concurso y libre designación, pasen a ocupar puestos de trabajo en otras Administraciones Públicas, se integrarán en éstas, siéndoles de aplicación la legislación de la Función Pública en la que se hallen destinados.

En todo caso, se regirán por las normas relativas a promoción profesional, promoción interna, régimen retributivo, situaciones administrativas y régimen disciplinario de la Administración Pública en la que se hallen destinados.

Artículo

Los funcionarios en situación de servicios en otras Administraciones Públicas continuarán perteneciendo a sus Cuerpos o Escalas de origen, y en tanto se hallen destinados en otra Administración Pública, les será de aplicación la legislación de la misma.

Artículo

Los funcionarios transferidos o asumidos que en virtud de los procedimientos de concurso o libre designación pasen a ocupar puestos de trabajo en otras Administraciones Públicas, continuarán conservando su condición de funcionarios del Estado y de la Comunidad Autónoma a la que hubiesen sido transferidos, y se encontrarán en la situación administrativa de servicios en otras Administraciones Públicas.

da JURISPRUDENCIA

- **Constitucional**
- **Contencioso-Administrativa**

