

**TRANSFERENCIA DE FUNCIONARIOS A LAS
COMUNIDADES AUTONOMAS: EL REGIMEN
JURIDICO DE LOS FUNCIONARIOS
TRANSFERIDOS A LA COMUNIDAD AUTONOMA
DE CASTILLA Y LEON**

por

Enrique Rivero Ysern

Catedrático de Derecho Administrativo

Miguel Domínguez-Berrueta de Juan

Titular de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. ENCUADRAMIENTO DEL TEMA Y CARACTERÍSTICAS DE LA PROBLEMÁTICA.—II. NORMATIVA ESPECÍFICA Y CONTENIDO SOBRE TRANSFERENCIA DE FUNCIONARIOS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN FASE PREAUTONÓMICA: 1. EL DECRETO DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 1978 SOBRE RÉGIMEN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL DEL ESTADO TRANSFERIDO A LOS ENTES PREAUTONÓMICOS. 2. EL REAL DECRETO DE 1 DE JUNIO DE 1979 SOBRE RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL QUE PASEN A PRESTAR SERVICIOS EN LOS ENTES PREAUTONÓMICOS. 3. LA DINÁMICA DE LOS ESTATUTOS VASCO Y CATALÁN Y EL REAL DECRETO DE 21 DE NOVIEMBRE DE 1980, GENERALIZADOR Y UNIFORMADOR DE DICHA PROBLEMÁTICA A TODOS LOS ENTES PREAUTONÓMICOS. 4. EL REAL DECRETO DE 12 DE DICIEMBRE DE 1980, SOBRE RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL POR LOS ENTES PREAUTONÓMICOS Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FUNCIONA-

RIOS CONTRATADOS. 5. EL REAL DECRETO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1981, SOBRE RÉGIMEN DE FUNCIONARIOS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES TRANSFERIDOS A COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 6. RECONSIDERACIÓN FINAL. — III. NORMATIVA ESPECIFICA INCIDENTE SOBRE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES - FUNCIONARIOS AL ENTE AUTONOMICO CASTILLA Y LEON: 1. EL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN Y SU DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA, NÚMERO 4. 2. EL REAL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1983, SOBRE NORMAS DE TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS DEL ESTADO A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN Y FUNCIONAMIENTO Y CONTENIDO DE LA COMISIÓN MIXTA DE TRANSFERENCIAS.—IV. NORMATIVA GENERAL ESTATAL Y AUTONOMICA INCIDENTE SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS TRANSFERIDOS A LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON: 1. LA LEY DE 14 DE OCTUBRE DE 1983, REGULADORA DEL PROCESO AUTONÓMICO, Y SUS CRITERIOS BÁSICOS. 2. LA INCIDENCIA DE LA LEY DE 2 DE AGOSTO DE 1984, DE MEDIDAS DE REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. 3. LA LEY DE 27 DE DICIEMBRE DE 1985, DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.—V. POSIBILIDADES DE ACTUACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMICA EN ORDEN A LA ESTRUCTURACION DE LA FUNCION PUBLICA Y EN CONCRETO RESPECTO DE LOS FUNCIONARIOS TRANSFERIDOS. POTESTAD ORGANIZATORIA *VERSUS* DERECHOS ADQUIRIDOS: 1. CONSIDERACIONES PREVIAS. 2. POTESTAD ORGANIZATORIA Y FUNCIÓN PÚBLICA. 3. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 4. ACTUACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN ORDEN A LOS FUNCIONARIOS TRANSFERIDOS.

I. ENCUADRAMIENTO DEL TEMA Y CARACTERISTICAS DE LA PROBLEMATICA

La Constitución española de 1978 no contiene en su articulado demasiadas referencias sobre la Función Pública, y más concretamente sobre su articulación en relación con los nuevos parámetros de organización territorial de las distintas Administraciones públicas.

El artículo 103, 3, del texto constitucional se limita desde la dinámica objeto de estudio a expresar un conjunto de enunciados fundamentales como el acceso a la Función Pública según los princi-

pios de mérito y capacidad, peculiaridades con respecto al ejercicio del derecho a la sindicación, principio de incompatibilidad y establecimiento de garantías para la consecución de la imparcialidad en el ejercicio de funciones públicas.

Es importante destacar, a los efectos de la problemática que ahora nos afecta, que el precepto constitucional citado aparece situado en el Título IV del texto constitucional y bajo la denominación «Del Gobierno y la Administración», en clara y directa referencia a la Administración del Estado, lo que obliga, si a ello añadimos que la articulación del resto de las Administraciones públicas, es decir, la Administración local y también la regional o autonómica, aparecen en el Título VIII del propio texto constitucional y sin ningún tipo de alusión normativa a la Función Pública posible y propia de estas Administraciones públicas, obliga, decimos, a satisfacer de forma positiva o negativa la interrogante sobre la aplicabilidad de los principios básicos enumerados en el artículo 103, 3, a la posible estructuración de la Función Pública local y, fundamentalmente, a la autonómica, ya que la Administración local cuenta con datos normativos claros y de amplia raigambre histórica, lo que obligaría también a la consideración siquiera teórica de la posibilidad de ejercicio de planteamientos analógicos traídos de la normativa local hacia la nueva dimensión autonómica (1).

En cualquier caso, parece lógico y jurídicamente irreprochable la afirmación de que, a tenor de que la Constitución establecería como principios básicos los establecidos en el artículo 103, 3, más la consideración del principio de igualdad ante la Ley predicado también directamente en la propia Constitución, junto con el juego de las posibilidades normativas deducidas del sistema competencial de lista que se deduce de los artículos 148 y 149, básicamente, del mismo texto constitucional, los planteamientos configurados como principios constitucionales básicos del Estatuto de la Función Pública son también predicables y, por tanto, exigibles con respecto de la Función Pública autonómica.

(1) Sobre la dinámica constitucional respecto a la Función Pública en su relación con la articulación del Estado, *vid.*, en general, FUENTES SUÁREZ, J. L.: «Función Pública, reforma administrativa y Estado autonómico», *Cuadernos Civitas*, Madrid, 1980; MUÑOZ MACHADO, S.: «Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 182; PARADA VÁZQUEZ, J. R.: «Constitución, Burocracia y Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, y *Organización y empleo público*. Ed. Pons, Madrid, 1986; TORNOS MAS, J.: «La Función Pública de las Comunidades Autónomas (Condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7.

Establecida esta premisa, la interrogante siguiente vendría expresada en los términos de indagar si la Constitución configura o, al menos, intenta diseñar un modelo burocrático concreto, definido y homogéneo para todas las Administraciones públicas, teniendo como relevante principalmente la nueva estructura territorial del Título VIII. La respuesta es pacífica en el ámbito argumental y doctrinal (2), y se trata de una respuesta negativa: la Constitución española de 1978 no se define por una única burocracia al servicio de todas las Administraciones públicas, pero, paradójicamente, tampoco se define por la existencia de un sistema de burocracias autónomas o independientes y propias de cada Comunidad Autónoma, ni siquiera una posible doble Función Pública: estatal y autonómica.

En definitiva, cuando desde el artículo 148, 1, de la Constitución se enumeran las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas y se alude a la «Organización de sus instituciones de Gobierno», y, de otro lado, se configura como competencia exclusiva del Estado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios», se admite, *a sensu contrario*, que dichas bases pueden ser desarrolladas legislativamente por las Comunidades Autónomas, todo lo cual viene a significar de hecho el reconocimiento de una potestad auténtica de autoorganización y, por tanto, autoorganización burocrática (3).

Este diseño constitucional aparece, sin embargo, tergiversado en la práctica en los primeros momentos de arranque autonómico. Es decir, la rapidez, el mimetismo y la ausencia de un régimen jurídico general, aunque transitorio, sobre modelos de Función Pública preautonómica hipotecarán de hecho este planteamiento, al menos en parte.

La problemática vendrá impuesta por la espera a la aprobación de todos los Estatutos de autonomía, de un lado, y por la homogeneización o más bien la generalización drástica, y en cierto modo demagógica, de los planteamientos generales sobre Función Pública de los primeros Estatutos de autonomía aprobados, al resto de las organizaciones autonómicas, no sin auténticos razonamientos de fondo con respecto a los principios generales del Estado autonómico, como, por ejemplo, el principio de igualdad.

(2) *Vid.*, por ejemplo, JIMÉNEZ ABAD, M.: «Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 28, págs. 125 y ss.

(3) *Vid.* BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 271 y ss.

El que pudiéramos calificar como proceso autonómico hace necesario, por una parte, que las Administraciones preautonómicas cuenten con una mínima asistencia de personal; pero, de otra parte, se constata la inexistencia de una normativa razonable, pensada y con visos de generalidad sobre esta mínima posible Función Pública preautonómica. A ello ha de unirse los límites legales y reglamentarios sobre las posibilidades de contratación de personal por parte de las Administraciones preautonómicas, junto con —todo ha de decirse— los recelos del Poder central, habida cuenta, además, del pesado aparato burocrático heredado, una de cuyas especialidades es indudablemente el poder corporativo de los distintos Cuerpos funcionariales a la hora de imponer sus condiciones.

Así las cosas, es evidente que, con acertados criterios de economía de medios y de aprovechamiento de personal, las aportaciones de personal al servicio de los Entes preautonómicos debían proceder de la Administración central, y también, o quizá mejor, de la Administración local. Se produce así la dinámica de la transferencia de funcionarios de las distintas Administraciones públicas a las Administraciones preautonómicas (4).

Ahora bien, son claramente constatables datos muy negativos en la problemática sobre la transferencia de funcionarios a los Entes preautonómicos:

1.º La ausencia de una normativa con intencionalidad mínima de permanencia en el tiempo; por el contrario, con claras y expresas características de provisionalidad, de transitoriedad; y de una normativa continuamente cambiante, modificada, derogada, replanteada y de carácter eminentemente coyunturalista.

2.º Parece también claro que para hacer viable la funcionalidad y operatividad de la transferencia funcional o de personal ha de establecerse un auténtico régimen o estatuto privilegiado para estos posibles colectivos de transferidos.

3.º Sin tomar en cuenta modelos racionalmente argumentados, esta transferencia se realizará desde los más absolutos criterios posibilistas y funcionales, lo que originará también la creación, *de*

(4) Sobre la problemática general del proceso de transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas: CASTELLS ARTECHE, J. M.: «Notas sobre la transferencia de funcionarios de la Administración Central», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28; JIMÉNEZ ABAD, M.: «Las transferencias...», *op. cit.*, y «La Función Pública Española en el marco de los Estatutos de Autonomía y de la LOAPA», en *Documentación Administrativa*, núm. 196; FUERTES SUÁREZ, J. L.: «Función Pública...», *op. cit.*, págs. 126 y ss.

facto y de iure, de nuevas situaciones funcionariales o de auténtico forzamiento de las diseñadas en la legislación sobre Función Pública preexistente, y ello pese a los modelos existentes tanto en el Derecho comparado cuanto a referencias históricas de nuestro propio acervo jurídico (5).

4.º La atomización de la operación normativa de transferencia de funcionarios es evidente desde cada Comisión Mixta de transferencias existentes para cada Comunidad Autónoma, al menos en los primeros momentos.

5.º La influencia de los grandes Cuerpos de funcionarios en esta operación es también constatable.

Estos serán, por consiguiente, los parámetros de referencia con los que van a ser hipotecadas de hecho las Administraciones autonómicas respecto a la organización de su posterior Función Pública propia, lo que muestra la necesidad de un estudio pormenorizado y, desde luego, con pretensiones de historicidad al menos en su inmediatividad, para poder afrontar con mínimas pretensiones de éxito el estudio del régimen jurídico de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, en este caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

II. NORMATIVA ESPECIFICA Y CONTENIDO SOBRE TRANSFERENCIA DE FUNCIONARIOS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN FASE PREAUTONOMICA

1. EL DECRETO DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 1978 SOBRE RÉGIMEN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL DEL ESTADO TRANSFERIDO A LOS ENTES PREAUTONÓMICOS

Este Decreto constituye la primera norma con pretendida intencionalidad de solución general respecto de las situaciones del per-

(5) En relación a modelos históricos precedentes sobre transferencia de funcionarios entre Administraciones públicas, así como alusiones al Derecho comparado, pueden consultarse: CASTELLS ARTECHE, J. M.: *La Euskadi Autónoma y los funcionarios públicos*, Ed. Erein, San Sebastián, 1980; JIMÉNEZ ABAD, M.: «Las transferencias...», *op. cit.*, págs. 108 y ss., y PARADA VÁZQUEZ, J. R.: «Constitución, Burocracia y...», *op. cit.*, págs. 72 y ss.

sonal que habría de transferirse a las Comunidades Autónomas todavía en fase preautonómica (6).

El Decreto de 15 de septiembre de 1978, sin embargo, se dicta conscientemente de su carácter de absoluta provisionalidad y como solución coyuntural e inmediata. La propia Disposición final sexta de esta norma señala: «El régimen establecido en este Real Decreto tendrá carácter transitorio hasta que se regule el régimen de la Función Pública en las Comunidades Autónomas».

Los principios esenciales sobre el régimen jurídico de los funcionarios a transferir, o ya transferidos, de esta norma atienden, en primer lugar, a una distinción en relación con el carácter jurídico de la relación funcional; es decir, es necesario distinguir entre el régimen jurídico de los funcionarios *strictu sensu* y el de aquel personal cuya relación de servicios se fundamenta en la fórmula contractual, ya sea ésta de naturaleza administrativa o laboral.

Por lo que respecta al personal en régimen contractual, la propia norma se refiere a ellos distinguiendo a su vez entre personal contratado en régimen de Derecho administrativo y aquellos cuya relación contractual es de carácter laboral, si bien el planteamiento es el mismo para todos ellos: la subrogación de los Entes preautonómicos en la titularidad de los contratos tanto administrativos como laborales, atendiendo a cada uno de ellos, respectivamente, los artículos 6.º y 7.º del Decreto.

En cuanto a los funcionarios en régimen de contratación de Derecho administrativo, el Decreto realiza dos precisiones a tener en cuenta:

a) La transferencia de estos funcionarios se realiza sin merma de ningún tipo en sus derechos a participar en pruebas restringidas que puedan convocarse según la normativa específica.

b) La naturaleza y operatividad de estos contratos quedan siempre sometidas a las precisiones del Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1977 sobre oportunidad y posibilidades, así como régimen jurídico de la contratación de personal en régimen de Derecho administrativo. En cuanto al personal transferido o a transferir en régimen de contratación laboral, el Decreto realiza también una precisión importante: debe entenderse que al realizar la transferencia «no ha

(6) MUÑOZ MACHADO, S.: «Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, págs. 128 y ss.

existido interrupción en la prestación de servicios ni modificación alguna en la relación contractual» (art. 7.º).

En relación con el personal que podría calificarse como funcionario de forma rigurosa, las coordenadas establecidas por el Decreto son fundamentalmente las siguientes:

a) Los funcionarios transferidos permanecerán en la situación de servicio activo (o en la situación en la que se encontrasen en el momento de ser transferidos) y debe considerarse, por tanto, que ocupan plaza correspondiente a la plantilla del Cuerpo al que pertenecían. A tales efectos, en las plantillas orgánicas del Departamento u Organismo de referencia constará un anexo en el que se especificará esta peculiar situación.

b) El Decreto establece una doble dependencia con respecto a los funcionarios transferidos como consecuencia de la articulación de una dualidad competencial sobre ellos. Esta dual competencia se plasma en la enunciación concreta de las competencias que se atribuyen a los Entes preautonómicos en el Decreto, permaneciendo las restantes competencias, es decir, las no expresamente configuradas por la norma, en manos de la Administración Civil del Estado a través de los órganos que el ordenamiento jurídico establecía ya como titulares de dicha competencia.

Así, las competencias que los Entes preautonómicos pueden ejercer sobre los funcionarios transferidos son, a tenor del artículo 3.º, 1, del referido Decreto, las siguientes:

1. Las derivadas de las facultades propias en el ámbito de la dirección, ordenación e inspección de sus servicios.
2. La adscripción o destino de los funcionarios a puestos de trabajo concretos. Esta facultad debe, no obstante, realizarse con respecto al sistema de provisión cuando éste se encuentre sometido a normativa específica.
3. La concesión de permisos, vacaciones y licencias previstas en la normativa que sea de aplicación. En el conjunto de estas competencias viene expresada también las autorizaciones con respecto al deber de residencia.
4. La aprobación de comisiones de servicio dentro de los órganos del Ente preautonómico.
5. Las que correspondan o corresponderían al Subsecretario del

Departamento o demás autoridades competentes en materia de compatibilidades-incompatibilidades.

6. La concesión de recompensas propias del Ente preautonómico y las acciones de asistencia social establecidas por los mismos.
7. Las relacionadas con el régimen disciplinario, pero teniendo en cuenta que se excepcionan las que se refieren a presuntas faltas graves o muy graves, en cuyo supuesto el Ente preautonómico iniciará los oportunos expedientes, así como adoptará las medidas de carácter provisional que resulten procedentes.

Por otro lado, y si ya de por sí las competencias que los Entes preautonómicos pueden ejercer quedan muy mermadas, el Decreto hace afirmación expresa de que «en cualquier caso el ejercicio de las competencias atribuidas al Ente preautonómico deberá respetar los derechos reconocidos a los funcionarios en la legislación vigente». Cláusula esta última que parece dirigirse directamente a la problemática de los «derechos adquiridos».

c) Las retribuciones de estos funcionarios, tanto de carácter básico como complementario, así como las indemnizaciones por razón del servicio que, previstas en el ordenamiento vigente entonces, les pudiese corresponder, quedan por cuenta del Estado en el sentido que deben ser satisfechas con cargo a los créditos presupuestarios correspondientes, a tenor del artículo 4.º del Decreto.

d) Los concursos de traslado de aquellos Cuerpos o Escalas que tengan funcionarios destinados a un Ente preautonómico son convocados no por la Administración preautonómica, sino por la Administración del Estado, aunque teniendo en cuenta las iniciativas y prioridades formuladas por dichos Entes. Además, se establece el derecho permanente de los funcionarios transferidos a estos Entes a participar en dichos concursos, «aunque las normas específicas de los distintos Cuerpos contuviesen limitaciones para el ejercicio, con carácter general, de este derecho», según preceptúa claramente el artículo 5.º, 2, del Decreto.

Como se puede comprobar, el Decreto de 15 de septiembre de 1978 no hace sino preservar e incluso en ciertos aspectos mejorar las condiciones funcionariales en que pudiesen encontrarse los funcionarios transferidos, al objeto, obviamente, de facilitar la «fuga»

de dichos funcionarios o personal contratado de una Administración a otra. Las calificaciones o deducciones posibles sobre el régimen jurídico de estos colectivos de servidores públicos que habilita la norma de referencia pasarían necesariamente por las siguientes conclusiones:

— Establecimiento de una doble dependencia que desde parámetros conceptuales jurídico - administrativos podría expresarse como relación orgánica de una Administración pública, la preautonómica (7), e incluso esta última, es decir, relación de servicio, muy mermada en cuanto a su operatividad, pues, como se ha observado, sigue existiendo una doble dependencia funcional al estar divididas las competencias que pueden ejercerse sobre estos funcionarios.

— Establecimiento de condiciones ventajosas para estos funcionarios que relativizan cuando no impiden el ejercicio incluso de las competencias atribuidas expresa y específicamente a los propios Entes preautonómicos. En este sentido, y si alguna posibilidad pudieran contener las competencias derivadas del poder de dirección, ordenación y control o inspección, quedan relativizadas por las referencias continuas al respeto de los derechos reconocidos a los funcionarios por la legislación vigente, reconocimiento de todos los derechos de carácter económico, etc.

Asimismo, las competencias sobre adscripción o destino a puestos de trabajo por parte del Ente preautonómico han de respetar siempre el sistema de provisión de puestos de trabajo cuando éste se encuentre sometido a una normativa específica, con lo que estas posibilidades en la práctica se reducen de manera considerable.

— Perfecto derecho a la movilidad funcional de carácter territorial interadministrativa, de forma tal que incluso puede ocasionar una desarticulación de la ordenación de la Función Pública regional.

— En definitiva, escasísima posibilidad por parte de los Entes preautonómicos en cuanto a la gestión de su propia Función Pública.

— Finalmente, todo ello complicado con la ausencia de una normativa, en los momentos de referencia, sobre Función Pública tanto de carácter estatal, léase «régimen estatutario» de los funcionarios públicos, cuanto de carácter económico, pues, claro es, todavía es imposible la regulación normativa por parte de estos Entes.

(7) *Vid.*, en general, GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: «Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos», en *Revista de Administración Pública*, número 13, págs. 53 y ss.

Sin embargo, y aun respetando las precisiones hechas y contenidas en este Real Decreto, podrían haberse ejercitado, aunque mínimamente, las posibilidades contenidas en los apartados *a)*, *b)*, *c)* y *d)* del artículo 3.º, 1, del Decreto de 15 de septiembre de 1978. Cabría pensar que, en parte, estas posibilidades no fueron operativas por cuanto en las relaciones específicas de cada Decreto de transferencia a la Comunidad Autónoma constasen de forma expresa la adscripción y concreción de cada funcionario transferido, pero no es éste el caso de Castilla y León, por cuanto en la fecha de referencia no había comenzado siquiera a constituirse la Comisión Mixta de Transferencias.

Sí es, sin embargo, evidente que la norma que ahora comentamos sirvió de antecedente y referencia en sentido negativo, por otra parte generalizador, a la situación originada más tarde a esta Comunidad. En este sentido, y a pesar de algunas concreciones al contenido de este Decreto de 1978 que veremos más adelante, y también a pesar del carácter de provisionalidad de dicha norma, es indudable que se marca un hito importante que gravará de manera considerable la gestión y ordenación de la Función Pública por parte de las Administraciones públicas regionales, desvirtuando, por tanto, la dinámica que permitía la propia Constitución en cuanto a posibles modelos de Función Pública (8).

2. EL REAL DECRETO DE 1 DE JUNIO DE 1979 SOBRE RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL QUE PASEN A PRESTAR SERVICIOS EN LOS ENTES PREAUTONÓMICOS

Perfilado el régimen jurídico de los funcionarios transferidos a los Entes preautonómicos procedentes de la Administración Civil del Estado o de sus Organismos dependientes, es decir, de la Administración estatal, y quizás ante la carencia de efectivos transferi-

(8) Sobre estos aspectos señala PARADA: «La aparición de este variopinto mosaico de las Comunidades Autónomas con notorias disparidades en el plano territorial —desde Comunidades infraprovinciales y uniprovinciales hasta Comunidades de ocho Provincias—, en el organizatorio —desde Comunidades sobre estructura provincial, como Vascongadas, hasta otras en que se irá a la sustitución de la Provincia por la Comarca— y en el plano competencial, según hemos referido, forzosamente ha de provocar por sí sola una alteración profunda en la actual organización burocrática estatal, con un alcance de muy difícil pronóstico desde este momento del comienzo de un indefinible e indefinido —en su calendario— proceso «federante» y constituyente que paradójicamente arranca de la aprobación de la Constitución» («Constitución, Burocracia...», *op. cit.*, pág. 69).

dos (9) y, en cualquier caso, en orden a regular otras posibles situaciones de transferencia de personal procedente de otras Administraciones públicas, se dicta el Decreto de 1 de junio de 1979, que pretende generalizar el régimen jurídico contemplado en el Decreto de 1978, pero que, por el contrario, va a originar mayores disfuncionalidades en los nuevos colectivos de personal adscritos a lo que podemos denominar Función Pública de carácter autonómico, si bien en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León habría de hablarse más propiamente de Función Pública preautonómica.

En efecto, este Decreto de 1 de junio de 1979 no es, desde las perspectivas jurídicas, una norma de absoluto paralelismo con el Decreto, ya citado, de 1978; por consiguiente, si lo que se pretendía, cuestión por otro lado hartamente dudosa, era en último término trasplantar sin más el régimen y la estructuración concreta de los funcionarios y demás personal procedentes de la Administración del Estado hacia los Entes preautonómicos al colectivo de personal procedente de la Administración local hacia los mismos Entes preautonómicos, el resultado aparece claramente como veremos, como distinto, al menos en ciertos supuestos; con lo cual los propios Entes preautonómicos van a recibir en su seno colectivos de servidores públicos, sean funcionarios *strictu sensu* o sea personal contratado, con nuevos regímenes jurídicos o al menos con regímenes jurídicos no exactamente análogos al de los funcionarios procedentes de la Administración estatal, lo que, en último término, va a significar mayor complejidad, situaciones distintas para incluso iguales funcionarios, es decir, disfuncionalidad y, por tanto, dificultades añadidas para la gestión y ordenación por parte de los órganos preautonómicos de la propia —en la medida en que ello pueda calificarse como tal— Función Pública.

Por de pronto, y siguiendo con la estrategia jurídico-política de la propia dinámica de las preautonomías, el Decreto de 1 de junio de 1979 nace ya con el mismo carácter de provisionalidad que el anterior de 1978. La Disposición final primera del Decreto de 1 de junio de 1979 no es sino copia literal de la Disposición final sexta del Decreto de 1978. Y todo ello, se dice, supone un régimen transitorio hasta tanto no se regule el régimen de la Función Pública en

(9) El número de funcionarios afectados por este tipo de transferencia, dada la índole de las competencias traspasadas, fue muy pequeño, alrededor de 4.000 en todo el País, según señala FUERTES SUÁREZ: «Función Pública, reforma administrativa...», *op. cit.*, pág. 130.

las Comunidades Autónomas, desconociendo así o ignorando premeditadamente que ambos Decretos son en realidad regulación del régimen de la Función Pública autonómica, aunque sea en referencia a determinados colectivos funcionariales o de personal.

Sin duda, están presentes en la mente del legislador tanto el carácter de impresionante coyunturalidad como el peso específico de tipo corporativo que lastran la más mínima posibilidad de planteamientos generalizadores y de permanencia en el tiempo de la norma jurídica.

Desde el contenido concreto del Decreto que ahora estudiamos cabe señalar perfectamente al menos hasta cuatro situaciones claramente diferenciadas que pueden llegar a producirse y que sin duda se produjeron con respecto a situaciones concretas en las que van a constituirse determinados servidores públicos cuando pasan a engrosar las filas de lo que no puede sino calificarse como cajón de sastre de personal transferido; estas cuatro situaciones son o atienden a las siguientes circunstancias:

A) Funcionarios cuya transferencia se realiza con el carácter de voluntariedad. Estos «voluntarios» aparecen claramente identificados en el artículo 1.º de la norma reglamentaria de referencia. Son funcionarios que, autorizados por sus respectivas Corporaciones o por la Dirección General de Administración Local, si se trata de funcionarios pertenecientes a Cuerpos nacionales, pasen voluntariamente a prestar servicios en un Ente preautonómico. Lo inmediatamente destacable de estos funcionarios es que la norma los declara en la situación de supernumerarios en sus relaciones con la Administración local. Se ha operado así, en esta dinámica, una nueva situación, la de supernumerario, distinta de la de servicio público que contemplaba el anterior Decreto, reservándose a estos funcionarios supernumerarios durante un año la plaza que ocupaban. Cuando esta plaza es única en la plantilla de origen la Corporación puede incluso proveerla con carácter de interinidad. El régimen jurídico de referencia de estos funcionarios transferidos voluntariamente se completa con el artículo 1.º, 3, del Decreto, que señala: «transcurrido un año se declararán vacantes las plazas que ocupaban en las Corporaciones, pudiéndose proceder a su provisión ordinaria...», mientras se sostiene que el funcionario comprendido en esta dinámica continúa en la situación de supernumerario en tanto preste servicio en el Ente preautonómico.

La situación originada con estos planteamientos es completamente diacrónica y asistemática con las referencias de la condición funcional de supernumerario (10) previstas en el ordenamiento jurídico general de la Función Pública, que en los momentos de referencia aparece constituida por la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, aunque posteriormente la situación de supernumerario desaparecerá con la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984.

Pues bien, en ninguna de las circunstancias y supuestos fácticos contemplados en el artículo 46 de la Ley de Funcionarios de 1964 son incardinables los supuestos producidos por estos funcionarios transferidos. Por tanto, y amén de la disfuncionalidad que supone el uso del ordenamiento jurídico de forma sesgada, torciendo el sentido de sus preceptos, constituiría evidentemente posible vicio de ilegalidad.

B) Funcionarios transferidos porque se transfieren sus funciones específicas. Son propiamente el grueso de la dinámica de transferencia de personal a los Entes preautonómicos. La norma se refiere a ellos en su artículo 2.º: «Los funcionarios de la Administración local que hayan de prestar su función en servicios transferidos por las Corporaciones locales a los Entes preautonómicos o hayan sido asumidos por éste permanecerán en la situación administrativa de servicio activo». Naturalmente, en las plantillas de personal de la Corporación a que pertenezcan se consignarán los funcionarios adscritos a la prestación de los servicios transferidos o asumidos, expresando esta situación.

Por consiguiente, una nueva situación distinta al colectivo anterior de supernumerario, la de servicio activo. Por ende, la terminología usada se presta además a confusión, por cuanto estos funcionarios no parecen propiamente transferidos, sino adscritos, con lo que es perfectamente admisible el planteamiento de que si las funciones transferidas a los Entes preautonómicos vuelven a transferirse a los órganos de las Administraciones locales de procedencia los funcionarios volverán también a sus Administraciones de origen.

Esto, amén de no poder ser calificado como de Función Pública propia de las Administraciones regionales, introduce también un elemento más de inestabilidad. En último término, y llevando el ri-

(10) Vid. TORREBLANCA VERGARA, J.: *Situaciones de los funcionarios*, Instituto García-Oviedo, Sevilla, 1978, y más específicamente FUENTES BUDELÓN: «El supernumerario: su régimen jurídico», en *Documentación Administrativa*, núm. 142.

gor jurídico hasta sus últimas consecuencias, el artículo 2.º hace referencia a dos tipos distintos de servicios: servicios transferidos y servicios asumidos, con lo que podría incluso cuestionarse desde estos colectivos funcionariales la rigurosidad de que, distinguiendo la norma entre servicios distintos, forzosamente ha de distinguirse también en la condición del personal que detenta dichos dos tipos de servicios, o que, al menos, las consecuencias en el devenir jurídico de estos servicios pueden, a su vez, llevar a consecuencias distintas a los propios funcionarios.

C) Funcionarios en comisión de servicio en el momento de realizarse la transferencia de servicios. Una nueva dinámica situacional que introduce el Decreto de 1 de junio de 1979. Se trata de aquellos funcionarios de la Administración local que a la entrada en vigor del presente Real Decreto se hallaban desempeñando servicios (el Decreto no dice servicios, sino funciones) en los Entes preautonómicos en la situación de comisión de servicio. El Decreto que ahora comentamos reconduce la situación, sin embargo, de estos funcionarios, declarándolos en situación de supernumerarios con reserva de plaza y haciendo jugar los mismos plazos que los señalados a los funcionarios que hemos incluido en el apartado A).

D) Personal en régimen de contratación. A este tipo de personal, ya sea en régimen de contratación jurídico-administrativa o de Derecho laboral, se le aplica un régimen jurídico perfectamente identificable con el establecido en el Decreto de 1978 en referencias al personal contratado, pero procedente de la Administración estatal.

Por lo que respecta al régimen económico de los funcionarios, también el Decreto de 1 de junio de 1979 realiza un planteamiento paralelo al del Decreto anterior, si bien parece necesario realizar dos precisiones que, por lo demás, son significativas:

a) Las retribuciones tanto básicas como complementarias de estos funcionarios son satisfechas, por contra con la situación anterior, por los propios Entes autonómicos, aunque siempre de acuerdo con la legislación vigente en la materia para la Administración local.

b) El Decreto no realiza ninguna precisión en orden a la salvaguarda de todos los derechos de tipo económico que disfrutaban estos funcionarios, como expresamente se hacía en la anterior norma reglamentaria para el caso de los funcionarios procedentes de la Administración estatal, pero parece que al realizar mención expresa

esta norma de que las retribuciones se satisfarán «de acuerdo con la legislación vigente en esta materia para la Administración local», quíerese decir que todo aumento producido para el personal de igual categoría y función en la Administración local opera también automáticamente para los funcionarios transferidos. Todo lo cual no deja de ser igualmente disfuncional, por cuanto una Administración pública, la preautonómica, tiene que satisfacer unas prestaciones económicas en cuya determinación no juega ningún papel. Ello podría también provocar continuas situaciones de agravio comparativo para los funcionarios transferidos en el caso de una negativa de los Entes preautonómicos a satisfacer aumentos de retribuciones de procedencia externa y que en último término podría tener su justificación perfectamente legal en la falta de consignación presupuestaria o en la no toma en consideración de estos aumentos a la hora de la redacción de sus presupuestos por una posible falta de coordinación entre distintas Administraciones públicas.

Por otra parte, el Decreto, siguiendo con la tónica ya descrita respecto de la normativa anterior, continúa con el establecimiento de una doble dependencia, doble dependencia que en este caso debe ser deducida, por cuanto no existe una manifestación expresa. De un lado, se atribuyen a la competencia de los Entes preautonómicos una relación tasada y expresa de materias que, ahora sí, coinciden de manera absoluta con las competencias atribuidas a los mismos Entes preautonómicos para los funcionarios transferidos de la Administración estatal. Pero, por contra, no existe en el Decreto objeto de estudio ninguna referencia expresa ni indirecta a cuál sea la Administración pública competente para el resto de materias. Debe deducirse por argumentaciones analógicas que se trata de las Administraciones públicas que anteriormente tenían dichas competencias, es decir, cada Corporación local, en el caso de funcionarios estrictamente locales, y la Dirección General y otros Entes de la Administración Civil del Estado para el caso de funcionarios dependientes o incardinados en Cuerpos nacionales.

Esta es la deducción apropiada incluso ante la no existencia del Decreto anterior, ya que, producida una transferencia de competencias, tasada y expresa, el resto de ellas, sobre las que no se realiza ningún tipo de significación, quedan en el ámbito competencial del órgano y Administración que antes las ejercían.

Por consiguiente, el tratamiento del Decreto de 1 de junio de

1979 sobre transferencias de funcionarios y personal contratado procedente de la Administración local a los Entes preautonómicos es en cierta medida paralelo al sistema previsto por el Decreto de 15 de septiembre de 1978 sobre transferencias de funcionarios procedentes de la Administración del Estado a los Entes preautonómicos, pero con evidentes diferenciaciones no justificables en diferenciaciones propias de la Función Pública local que son tomadas en cuenta y que, por otro lado, no serían de recibo.

Se produce así, por tanto, un aumento de la complejidad de situaciones funcionariales con regímenes jurídicos distintos con competencias compartidas y con evidentes disfuncionalidades que desde luego hacen inexistente, como ya hemos reflejado, la posibilidad de hablar de una Función Pública preautonómica.

Recuérdese que entre el personal al servicio de los Entes preautonómicos se encuentran: personal procedente del Estado; personal procedente del Estado que es funcionario y que es contratado; personal procedente del Estado que es contratado en régimen de Derecho administrativo, y personal procedente del Estado contratado en régimen de Derecho laboral; de otra parte, existen: personal procedente de la Administración local; personal procedente de la Administración local que es funcionario, y personal procedente de la Administración local que es contratado; personal procedente de la Administración local contratado laboral y contratado administrativo; personal procedente de otras Administraciones públicas distintas de la preautonómica que está en la situación de servicio activo y personal que está en situación de supernumerario. Y de otro lado existiría: personal al servicio de los Entes preautonómicos cuyas retribuciones son por cuenta del Estado y personal transferido de la Administración local cuyas retribuciones son por cuenta del Ente preautonómico, pero que éste no decide. Y finalmente existiría: personal procedente de una Administración, la del Estado, con competencias que ejerce en determinadas materias la propia Administración del Estado, pero cuyas competencias en otras materias las ejerce el Ente preautonómico; pero también coexisten otros funcionarios sobre los que ejercen competencias los Entes preautonómicos, pero también ejercen competencias otra Administración pública, pero que también es distinta de la del Estado, que es la Administración local. Aunque, eso sí, todo ello con carácter transitorio.

Parece evidente en el *iter* argumental sobre el proceso histórico-normativo de los funcionarios transferidos a los Entes preautonó-

micos que una de las primeras y más urgentes medidas a tomar habría de ser la de intentar homogeneizar la casuística de los funcionarios transferidos.

3. LA DINÁMICA DE LOS ESTATUTOS VASCO Y CATALÁN Y EL REAL DECRETO DE 21 DE NOVIEMBRE DE 1980, GENERALIZADOR Y UNIFORMIZADOR DE DICHA PROBLEMÁTICA A TODOS LOS ENTES PREAUTONÓMICOS

La aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco es el punto de referencia que originará la promulgación de este Decreto (11). Dichos Estatutos establecen en sus Disposiciones transitorias sexta y segunda, respectivamente, la afirmación expresa del respeto de los derechos de cualquier orden y naturaleza que en el momento del traspaso les correspondan a los funcionarios transferidos, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones con los restantes miembros del Cuerpo, estableciendo así también el derecho permanente de opción.

Independientemente de matizaciones particulares con respecto a cada uno de los Estatutos, es evidente que la constatación en las Disposiciones transitorias de estos dos primeros Estatutos de Autonomía podría crear a la larga situaciones de posible discriminación, y en cualquier caso se pone de manifiesto la necesidad de la existencia de una normativa mínimamente general sobre la problemática, dado además el carácter de transitoriedad con el que aparecían revestidos los Decretos anteriores sobre la materia.

Y a ello atiende la propia Exposición de Motivos del Decreto de 21 de noviembre de 1980: Hasta tanto se promulga la norma prevista en el artículo 149, 1, 18.^a, de la Constitución sobre el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas resulta preciso aclarar en una disposición que, conforme a los Estatutos de Autonomía de referencia, se garantiza la igualdad de los derechos de los funcionarios transferidos con los restantes miembros de sus Cuerpos o Escalas, no sólo a efectos de concursos de traslado, sino de provisión de puestos de trabajo por cualquier procedimiento distinto, como la libre designación y el cambio de localidad dentro o fuera de la correspondiente Comunidad Autónoma.

(11) Vid. CASTELLS ARTECHE: «Notas sobre las transferencias...», *op. cit.*, páginas 21 y ss.

La filosofía y los planteamientos del Decreto no pueden estar más claros, tanto en lo que se refiere a la extensión de la reserva de derechos de los funcionarios transferidos cuanto en la generalidad de la aplicación de este sistema para todos los posibles funcionarios transferidos o que puedan transferirse a cualquier Comunidad Autónoma.

El contenido concreto del Decreto atiende a dos puntos:

A) Los funcionarios que se transfieran a las Comunidades Autónomas tendrán los mismos derechos que los restantes miembros de los correspondientes Cuerpos y Escalas que se hallen en la situación de servicio activo y, en cualquier caso, los relacionados con la provisión de puestos de trabajo, tanto por concurso de traslado como por libre designación o cualquier otro procedimiento reglamentario, así como para el traslado con cambio de destino y/o localidad.

B) Mientras no sea modificada la normativa vigente de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas seguirán perteneciendo a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, pero con la precisión de que las Comunidades Autónomas asumen las obligaciones del Estado respecto de la MUFACE.

Se produce, por consiguiente, la generalización del régimen de derechos de los funcionarios transferidos, que, por lo demás, y a través de este último Decreto, supone la consolidación de un sistema privilegiado y que hipoteca de manera clara las posibilidades que en el futuro puedan plantearse por parte de algunas Comunidades Autónomas sobre la gestión y dirección de su propia Función Pública cuando los colectivos sean funcionarios traspasados.

Bien es cierto que en el caso del personal transferido de naturaleza no funcionarial, es decir, en el caso de personal contratado tanto en régimen jurídico-administrativo como en régimen jurídico-laboral, las posibilidades quedan más matizadas con respecto a su disponibilidad por parte de las Administraciones preautonómicas, aunque sólo fuese por el carácter de temporalidad de la fórmula contractual.

4. EL REAL DECRETO DE 12 DE DICIEMBRE DE 1980, SOBRE RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL POR LOS ENTES PREAUTONÓMICOS Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FUNCIONARIOS CONTRATADOS

Para completar el diseño de los funcionarios transferidos a los distintos Entes preautonómicos y autonómicos, y debido, en parte, a la insuficiencia cuantitativa y cualitativa, se dicta el Decreto de 12 de diciembre de 1980, que pretende directa y fundamentalmente cubrir dos posibilidades que completan o pretenden completar el sistema jurídico de la Función Pública de las Administraciones autonómicas, la mayor parte de las cuales todavía se encuentran en fase preautonómica.

Estas dos posibilidades se concretan, en primer lugar, en la aceptación de movilidad voluntaria por parte de funcionarios estatales a las Administraciones autonómicas y preautonómicas, y, en segundo lugar, el establecimiento de un régimen jurídico, mínimamente diseñado, por el que dichas Administraciones puedan cubrir necesidades de personal, subsistentes aun después de la utilización de los regímenes de transferencia de funcionarios de otras Administraciones públicas, es decir, la posibilidad por parte de las Administraciones autonómicas y preautonómicas de contratación de su propio personal.

A) Funcionarios voluntarios de carácter temporal. El Decreto autoriza a los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado y de los Organismos autónomos de ella dependientes a ser destinados en comisión de servicio de carácter temporal a los Entes preautonómicos. Esta situación de destino en comisión de servicio debe ser siempre de carácter voluntario para el funcionario transferido y debe también ser autorizada por el Ministro respectivo, por el Director o Presidente del Organismo de pertenencia del funcionario o por la Presidencia del Gobierno, si se trata de funcionarios pertenecientes a Cuerpos generales.

Esta nueva posible situación está sujeta a un procedimiento muy simple, pero cuya resolución será la que origine la posibilidad de posterior contratación de funcionarios por parte de los Entes preautonómicos. El procedimiento se inicia con la petición o solicitud formulada por los Entes preautonómicos para la concesión de la comisión de servicio que debe contar ya con la conformidad del fun-

cionario interesado, con lo que esta posibilidad parece hacerse operativa desde la casuística de las posibles relaciones entre funcionarios a nivel personal y Ente preautonómico concreto, lo que admite lecturas evidentes en orden al arreglo más o menos individualizado e introduce, además de una nueva situación funcional de las transferencias, la de comisión de servicio temporal; una dinámica todavía más perturbadora, aunque en vía de principio pueda ser contemplada como más funcional y operativa.

Esta casuística parece pretende ser corregida con los planteamientos del artículo 2.º del Decreto de referencia cuando se habla de vacantes dotadas presupuestariamente: «Cuando se transfieran vacantes dotadas presupuestariamente, el Ente preautonómico solicitará del Ministerio competente que tales vacantes sean cubiertas por funcionarios en comisión de servicio, así como que sean convocados simultáneamente los correspondientes concursos de traslado».

Sin embargo, lo preceptuado en este artículo 2.º del Decreto de 12 de diciembre de 1980 no es sino una posible articulación posterior del funcionario ya transferido en comisión de servicio que puede tener como consecuencia práctica la incardinación de estos funcionarios a través de plazas transferidas dotadas presupuestariamente y a través de posteriores concursos de traslado, pero en modo alguno es ésta una posibilidad automática, de tal manera que puede efectivamente producirse el hecho de que un funcionario en comisión de servicio, voluntariamente realizada, en los Entes preautonómicos quede en tal situación, aunque se produzcan concursos de traslado posteriores. Todo lo cual aumenta todavía más la complejidad de situaciones posibles que pueden ya operar en cuanto a los colectivos de personal al servicio de los Entes preautonómicos. En todo caso, y a tenor de la letra y articulación técnica del Decreto, es perfectamente posible esta última interpretación, aunque de hecho el proceso debería ser, precisamente, el inverso del que admite la citada norma reglamentaria.

B) Funcionarios en régimen de contratación. A resultas de los concursos que puedan celebrarse conforme lo señalado anteriormente será cuando el Ente preautonómico pueda o no acudir a la vía de la contratación de personal.

Tanto si celebrados los concursos y continuaran existiendo vacantes como si al celebrarse éstos quedaran desiertos, podrán entonces los Entes preautonómicos acudir a la contratación tanto la-

boral como administrativa. En todo caso, estos contratos están sujetos a la existencia de la previa dotación económico-presupuestaria. Así se preceptúa en el artículo 3.º del Decreto: «Los Entes preautonómicos podrán contratar personal con arreglo al Derecho administrativo o a la legislación laboral, según proceda, siempre que dispongan de consignación presupuestaria específica para estos fines. En ningún caso podrá disponerse de fondos asignados a otros conceptos o partidas presupuestarias».

La contratación en régimen de Derecho administrativo debe efectuarse de acuerdo con la legislación vigente en la Administración Civil del Estado. En último término, y en relación con la contratación de personal en régimen de Derecho administrativo, puede funcionar de acuerdo con los parámetros señalados en el artículo 6.º cuando establece que, declarados desiertos los concursos de traslado a que nos hemos referido anteriormente, el Ente preautonómico podrá solicitar del Ministerio correspondiente las transferencias de crédito precisas para la contratación citada. En cualquier caso, la Administración del Estado asumirá las obligaciones económicas derivadas de dichos contratos que —se cuida muy mucho el Decreto de especificar— «en ningún caso podrán alterar el régimen retributivo vigente».

Por lo que respecta al régimen de contratación de tipo laboral, únicamente podrá realizarse para desempeñar funciones propias del Ente preautonómico y, en ningún caso, para el ejercicio de funciones que hayan sido transferidas por la Administración del Estado.

Finalmente, el Decreto establece el cumplimiento de determinados tipos de formalidades, como la previa fiscalización por la Intervención del Estado de los contratos administrativos y laborales, la señalización de los pormenores personales de los funcionarios transferidos, etc., y pone especial énfasis en dotar de efectos derogatorios expresos a este Decreto en relación con la normativa anterior.

5. EL REAL DECRETO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1981, SOBRE RÉGIMEN DE FUNCIONARIOS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES TRANSFERIDOS A COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Esta norma completa el régimen jurídico de los funcionarios transferidos a los Entes preautonómicos, trasplantando el sistema descrito en la normativa anterior, fundamentalmente la contenida en el Decreto de 1 de junio de 1979, a los funcionarios de las Dipu-

taciones provinciales que pasen a prestar servicios en las Comunidades Autónomas. Los principios generales de esta norma son, pues, los siguientes:

A) Los funcionarios de las Diputaciones provinciales adscritos a servicios transferidos o delegados a las Comunidades Autónomas se consignarán en las plantillas de la respectiva Corporación en situación de servicio activo, pero con la correspondiente adscripción al Ente autonómico concreto.

B) Las retribuciones tanto básicas como complementarias de estos funcionarios serán satisfechas por la Comunidad Autónoma en la que el funcionario preste sus servicios y de acuerdo con la legislación vigente en la materia para la Administración local.

C) Se mantiene la doble dependencia en el sentido de que por parte de la Comunidad Autónoma se ejercerán determinadas competencias, las señaladas exactamente en el artículo 4.º del Decreto de 1 de junio de 1979, que es trasplantado íntegramente al artículo 3.º de la actual norma. Se entiende, también por exclusión y por razonamientos de tipo analógico, que el resto de las competencias siguen ejerciéndose por la Administración de origen de cada funcionario.

D) Por lo que respecta al régimen de los restantes colectivos traspasados, es decir, al personal en régimen de contratación, ya sea de Derecho administrativo o laboral, el Decreto confirma lo ya especificado por la anterior normativa; es decir, que la Comunidad Autónoma queda subrogada automáticamente en la titularidad de estos contratos y que no ha existido interrupción en la prestación de servicios ni modificación en la relación contractual. Asimismo se mantiene cualquier opción o derecho para el ingreso en la Función Pública que tuviesen reconocido o se reconociese en el futuro para estos funcionarios y en las mismas condiciones que el personal de las Corporaciones locales no transferido.

6. RECONSIDERACIÓN FINAL

En consecuencia con lo hasta ahora expuesto, y teniendo en cuenta la trabazón argumental necesaria, los parámetros o características de lo que pudiera denominarse pequeño proceso histórico de la dinámica de la transferencia de funcionarios a los Entes autonó-

micos en su etapa preautonómica pasaría irremediablemente por las siguientes precisiones:

A) Las competencias de los Entes preautonómicos o, más precisamente, de las Administraciones públicas preautonómicas sobre los funcionarios transferidos no son suficientes para que por parte de dichas instancias públicas pueda llevarse a cabo mínimamente una auténtica política de Función Pública autonómica, ni pueda, por tanto, constatarse el planteamiento constitucional de poder de autoorganización y, por ende, autoorganización burocrática por parte de las Administraciones regionales. Cualquier planteamiento futuro, por muy racional y eficaz que se pretenda, habrá de contar con la hipoteca del régimen jurídico de los funcionarios de otras Administraciones públicas transferidos.

B) El complejo entramado del sistema de retribuciones de estos funcionarios se incardina también como elemento de suma en la deficiente estructuración y, por tanto, disfuncionalidad del régimen jurídico de referencia que, además, no puede ser observado positivamente, es decir, como elemento de coordinación y relacional entre varias Administraciones públicas, sino más bien desde su vertiente negativa, es decir, como intromisión, dependencia irracional y entrecruzamiento competencial entre Administraciones públicas que provocará, por tanto, no sólo una inseguridad o desazón entre los propios colectivos funcionariales, sino también, y más gravemente, la posibilidad de la no identificación del funcionario con la tarea administrativa, con lo que los principios exigibles y pregonables sobre la Función Pública en general sobre eficacia, celeridad, economía, etc., obviamente sufrirán cualitativamente.

C) En este mismo contexto es claramente constatable la atomización impresionante que la coyunturalidad y la dinámica normativa continuada en su provisionalidad y especialidad provocarán en referencia a las situaciones de los funcionarios transferidos; ello es demostrable en relación a las distintas procedencias, las distintas situaciones administrativas en que se transfieren, distintas relaciones jurídicas en las que se subroga la titularidad a las Comunidades preautonómicas, distintas procedencias de sus retribuciones, etcétera, cuya ulterior racionalización impedirá mínimas soluciones de generalidad, sino la más irracional de las casuísticas.

D) La inexistencia de definiciones sobre la misma operación de transferencia —es decir, la normativa no define ni conceptúa lo que

pueda considerarse desde mínimos requisitos de naturaleza jurídica como transferido, traspasado o adscrito (12)—, así como el excesivo protagonismo de los Cuerpos o sectores funcionariales, junto con las propias operaciones de transferencia capitalizadas en cada Comisión Mixta de Transferencias de cada Comunidad Autónoma, casi siempre «independientes» unas de otras, junto con el resultado de éstas en el sentido de expresión concreta y clara del puesto de trabajo a desempeñar por cada funcionario traspasado en la respectiva Comunidad preautonómica, estará provocando de hecho una adscripción permanente y absoluta de cada uno de estos funcionarios y al mismo tiempo, y por paradójico que parezca, una absoluta disponibilidad como derecho reconocido a la movilidad entre Administraciones públicas, lo que hipotecará, como se ha dicho, las mínimas posibilidades de remodelación, reestructuración o reorganización de la Función Pública autonómica en estadios posteriores, y ello aun a pesar de principios constitucionales y estatutarios.

E) Finalmente, toda esta problemática pone de manifiesto la urgente necesidad de soluciones con mínimas intenciones de generalidad y homogeneización a nivel normativo.

III. NORMATIVA ESPECIFICA INCIDENTE SOBRE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES-FUNCIONARIOS AL ENTE AUTONOMICO CASTILLA Y LEON

1. EL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN Y SU DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA, NÚMERO 4

El Estatuto de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica de 25 de febrero de 1983 (más la Ley Orgánica de 1 de marzo de 1983, de incorporación de la Provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León por razones de interés nacional), es claramente criticable en cuanto a la incardinación de las competencias de dicha Comunidad sobre Función Pública en el entramado de su texto autonómico.

La estructuración competencial del Estatuto contiene el siguiente diseño de referencia: el artículo 25 realiza, a modo de disposición general, una declaración genérica de asunción de competencias especificadas en los artículos siguientes y en el marco de las previ-

(12) CASTELLS ARTECHE: «Notas sobre...», *op. cit.*, págs. 24 y ss.

siones constitucionales. Ni en el artículo 26, que se refiere a las competencias exclusivas de la Comunidad en relación al artículo 149 de la Constitución, ni en el artículo 27, que prevé las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, ni en el artículo 28, que contiene las competencias de ejecución, ni, finalmente, en su artículo 29, que lleva el título de «Otras competencias y atribuciones», se realiza ningún tipo de expresión ni siquiera alusión a materias sobre Función Pública.

Las posibles competencias tanto de desarrollo normativo como de ejecución sobre la Función Pública de Castilla y León deben incardinarse o argumentarse indirectamente en el artículo 26, 1, 1.^a, de su Estatuto, de un lado, y en el artículo 31, directamente, por otro lado. El artículo 26 señala: 1. La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución:

- «1.^a «Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno».

Por su parte, el artículo 31 del Estatuto de Castilla y León señala:

1. Corresponde a la Comunidad la creación y estructuración de los órganos y servicios de la Administración Regional que tengan como objetivo servir al ejercicio de las competencias atribuidas a aquélla.
2. La Administración Regional estará sometida a los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado y gozará de sus mismos privilegios. Asimismo, el régimen de sus funcionarios se establecerá de acuerdo con dichos principios».

Por consiguiente, y a pesar de la desacertada articulación de las competencias sobre Función Pública autonómica, del entramado del texto autonómico, junto con los postulados constitucionales, pueden extraerse, ya en vía de principio, las siguientes consideraciones generales, bajo las cuales han de enfocarse también las posibles soluciones a la problemática de los funcionarios transferidos a la Comunidad de Castilla y León:

1.º Tanto en cuanto se refiere a organización de la Administración autonómica como en relación a Función Pública —materias, por otro lado, directa y estrechamente interrelacionadas—, la Comunidad Autónoma de Castilla y León cuenta con competencias de desarro-

llo normativo, si bien ha de realizarse el inciso de que dichas posibilidades aparecen excesivamente subordinadas a modelos organizatoriños generales y funcionariales propios de la Administración estatal, con lo que parece también desaprovecharse la ocasión histórica para la habilitación de un modelo específico para la Comunidad Autónoma castellano-leonesa.

2.º El Estatuto de Castilla y León permite claramente el ejercicio de la potestad organizatoria por parte de la propia Comunidad con respecto a su Administración pública regional, y esta potestad aparece indubitablemente expresada con respecto a «creación y estructuración de sus órganos y servicios». Por tanto, la propia Comunidad se autoorganiza, y ello afecta a sus Consejerías tanto en número como en atribuciones de competencias y, lo que es más importante a los efectos del tema, afecta a la concreta y determinada organización interna de cada Consejería en cuanto al diseño de su estructuración en órganos y servicios (13).

3.º En clara conexión con el anterior apartado, es también evidente la potestad de normativización de la estructura, régimen y situaciones de su propia Función Pública, de acuerdo, naturalmente, a los principios constitucionales y a los propios principios de la Función Pública estatal, pero, respetándose éstos, la concreción y determinación del modelo funcional es competencia de la propia Comunidad.

4.º Consecuencia de todo ello es la competencia de la Comunidad Autónoma para dictarse la norma, a nivel de Ley, de autoorganización y la norma de regulación de su Función Pública, y aunque estas posibilidades de autonormación deban ser realizadas con respeto a los principios generales establecidos en la Administración estatal, según se deduce de los artículos 26 y 31 ya citados de sus Estatutos, el espacio jurídico vacante resultante es obviamente importantísimo.

5.º En ejecución directa de las previsiones estatutarias de la Comunidad de Castilla y León, se ha dictado ya la Ley de 29 de julio de 1983, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León. Dicha Ley, en su artículo 28, configura el número y denominación de las Consejerías, y en su artículo 29 señala:

(13) Vid. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, dirigidos por E. RIVERO, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, págs. 206 y ss., y ARGULLOL MURGADAS, E.: «Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Castilla-León», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7.

- «1. Bajo la superior dirección del Consejero, cada Consejería podrá desarrollar sus atribuciones por medio de la siguiente estructura orgánica:
 - a) Secretaría General.
 - b) Direcciones Generales.
 - c) Delegaciones Territoriales.
2. La Secretaría General, Direcciones Generales y las Delegaciones Territoriales podrán organizarse en Servicios, Secciones y Negociados.
3. Mediante Decreto podrá crearse en cada Consejería un Gabinete con funciones de apoyo y asesoramiento técnico y político del Consejero.
4. Los Reglamentos Orgánicos de cada Consejería determinarán las atribuciones específicas de sus órganos».

El artículo 29 del Estatuto de Castilla y León significa, por tanto, una determinada, aunque pendiente de desarrollo, estructuración de la organización de la Administración regional, teniendo en cuenta también la misma posibilidad de modificación de esta estructuración por Ley posterior. Y es evidente que el elemento humano que hace imprescindible el funcionamiento y operatividad de esta organización está constituido en su mayor parte por funcionarios. Pero es también evidente que es el elemento humano, es decir, el funcionario, el que debe acoplarse a cada organización y no al revés (14). Por consiguiente, y a través de los procedimientos legales y reglamentarios precisos, el funcionariado o el personal al servicio de la Administración regional de Castilla y León deberá acoplarse, es decir, deberá en su relación orgánica y de servicio incardinarse en esta organización. Finalmente, cualquier modificación de la organización prevista desencadenará obviamente una remodelación que afectará también a determinados funcionarios.

Pero a pesar de estos planteamientos, sin duda ciertos y desde luego perfectamente operativos, dada su fuerza legal, el Estatuto de Castilla y León acoge también el planteamiento general de casi todos los demás Estatutos sobre el colectivo de los funcionarios transferidos a dicha Comunidad procedentes de otras Administraciones

(14) Como precisa NIETO, en una Administración democrática la institución pasa a primer plano, como centro de intereses diferenciados dentro del Estado, y el estatuto jurídico de sus miembros se identifica por su posición relativa dentro de la organización («Burocracia y Sociedad democrática», *Jornadas Administrativas del INAP*, 1978, pág. 84).

públicas, y así en su Disposición transitoria tercera, número 4, señala:

«Los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectados por los traspasos pasarán a depender de la Comunidad, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones que los restantes funcionarios».

Del tenor literal de la Disposición transitoria citada cabe extraer, al menos, las siguientes consideraciones:

1. El colectivo funcional objeto del contenido de la Disposición transitoria tercera, número 4, del Estatuto de Castilla y León lo constituyen expresamente única y exclusivamente los «funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectados por los traspasos», por lo que, al menos teóricamente, cabe realizar el planteamiento consistente en que no todos los funcionarios procedentes de otras Administraciones públicas que pasen a prestar servicios en la Administración regional de Castilla y León conforme el juego normativo previsto en las normas reglamentarias estudiadas en páginas anteriores son claramente identificables en esta perspectiva.

Es evidente que han de ponerse en directa y automática relación a efectos de la Disposición transitoria tercera los términos muy expresos y concretos: funcionarios adscritos a servicios estatales o de otras instituciones públicas y, además, y al mismo tiempo, funcionarios que resulten afectados por el traspaso de estos servicios. Parece posible considerar que, al menos directamente, el contenido de la citada Disposición transitoria no afectaría a los funcionarios procedentes de otras Administraciones públicas que no estaban adscritos a servicios traspasados o cuya transferencia a las Comunidades Autónomas se realiza por otros procedimientos y con el carácter de voluntariedad. Es también evidente que podría realizarse la operación de aplicación analógica del contenido de la Disposición transitoria a estos otros colectivos de personal, pero, en cualquier caso, la referencia directa y expresa no existe con relación a estos últimos colectivos funcionariales citados.

2. La Disposición transitoria señala claramente que estos funcionarios, los funcionarios objeto de dicha Disposición, pasan a depender de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por lo que se

produce la ruptura total de la doble dependencia que mantenían los Decretos anteriores citados. Parece legítimo el afirmar que, no exceptuando el Estatuto situaciones o no particularizando supuestos, como no lo hace, la declaración de dependencia funcional con respecto a la Comunidad Autónoma se realiza con todo su rigor y con todas sus consecuencias. Cabe, por tanto, afirmar que se produce también la ruptura de esa doble relación —relación orgánica de una Administración pública y relación de servicios de otra Administración pública— que con anterioridad suponía una clara disfuncionalidad para la Función Pública existente en los Entes preautonómicos. A partir de este momento, por consiguiente, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ejerce todas las competencias sobre estos funcionarios, por tanto, incluida también la potestad organizatoria que el Estatuto le otorga, aun respetando los derechos legales de dichos funcionarios.

3. La referencia al respeto a los derechos «de cualquier orden y naturaleza» que les correspondan en el momento del traspaso es una declaración ambigua con características pretendidamente magnificadoras y de un evidente y atroz maximalismo. Pero debe ser modulada o matizada en cuanto su reconducción a los derechos que legal y reglamentariamente se prevén en nuestro ordenamiento jurídico. En último término estos derechos son, amén de los previstos en la normativa sobre Función Pública, los derechos expresados y reconocidos en cada Decreto de transferencia de funcionarios, y aun éstos, reconducidos, a su vez, a la normativa general que sobre esta problemática se produzca.

Por consiguiente, esta declaración tan rotunda debe ser observada desde la casuística de la lista de derechos concretos reconocidos en cada norma concreta de referencia y, además, con la visión lógica de la provisionalidad, por un lado, o la imperfección, de otro, típicas de la normativa jurídica descrita y cuya vigencia es, en cualquier caso, subordinable al ejercicio de las funciones y competencias propias de la Comunidad de Castilla y León.

2. EL REAL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1983 SOBRE NORMAS DE TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS DEL ESTADO A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN Y FUNCIONAMIENTO Y CONTENIDO DE LA COMISIÓN MIXTA DE TRANSFERENCIAS

Prosiguiendo con las coordenadas establecidas para otras Comunidades Autónomas, esta norma contiene la regulación jurídica de la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias, en relación con la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Del contenido del Decreto pueden deducirse con respecto a la problemática de los funcionarios transferidos las siguientes conclusiones:

1. Los acuerdos de traspaso de funciones deben contener forzosamente y con respecto a dicha problemática las relaciones nominales del personal adscrito a los servicios que se traspasan, con expresión de su número de registro de personal y, además, si se trata de funcionarios, del Cuerpo, puesto de trabajo, situación administrativa y régimen de retribuciones básicas y complementarias; en el caso de personal laboral, se expresará su categoría, puesto de trabajo y régimen de retribuciones, y en el caso de personal contratado en régimen de Derecho administrativo, el Cuerpo o Escala al que se asimila y sus retribuciones.

2. Los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado o de la Administración institucional de ella dependiente, así como de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social adscritos a servicios o funciones traspasados, pasan a depender de la Comunidad Autónoma de referencia.

3. Estos funcionarios quedarán en situación de supernumerarios de los Cuerpos o Escalas a que pertenezcan en el momento del traspaso, teniendo derecho de preferencia permanente para el reingreso en el servicio activo en la localidad donde servían cuando pasaron a esta situación.

4. A dichos funcionarios se les computará a todos los efectos el tiempo de servicio prestado en la Comunidad Autónoma y del mismo modo el tiempo de servicios prestados en los Cuerpos o Escalas a que pertenezcan computados hasta el momento del traspaso es, a su vez, computable a todos los efectos en la Comunidad.

5. La Comunidad Autónoma asume las funciones del Estado con respecto a estos funcionarios en relación con la Seguridad Social.

6. Se confirma lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera, número 4, del Estatuto de Castilla y León.

7. Lo dispuesto en los puntos 4 y 5 de estas conclusiones no admite posible duplicidad.

8. Las dotaciones presupuestarias de los funcionarios transferidos se transfieren, a su vez, a la Comunidad Autónoma, dándose de baja en los Presupuestos Generales del Estado, lo que confirma que será la Comunidad Autónoma la que asuma sus retribuciones.

9. A los funcionarios interinos y personal contratado tanto en régimen laboral como de Derecho administrativo, les serán respetados los derechos que les correspondan en el momento de la adscripción y, entre ellos, de forma expresa, el de concurrir a turnos restringidos de acceso a la Función Pública.

Por tanto, y en conclusión, el Decreto de 29 de junio de 1983 consolida el régimen configurado anteriormente, traspasa funcionarios a puestos determinados de trabajo, rompe con la doble dependencia de varias Administraciones públicas, unifica las vías de retribuciones, reconoce derechos adquiridos y servicios prestados y permite la posible y permanente opción de los funcionarios de carrera a la reincardinación en sus Administraciones de origen, manteniéndoles mientras en la condición de supernumerario.

IV. **NORMATIVA GENERAL ESTATAL Y AUTONOMICA INCIDENTE SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS TRANSFERIDOS A LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON**

1. **LA LEY DE 14 DE OCTUBRE DE 1983, REGULADORA DEL PROCESO AUTONÓMICO, Y SUS CRITERIOS BÁSICOS**

En un intento plausible de reconducción del proceso autonómico, atendiendo básicamente a criterios de coordinación entre distintas Administraciones públicas y manteniendo como telón de fondo principios constitucionales aplicables a las Comunidades Autónomas y, sobre todo, en orden a la consecución de una cierta homo-

geneización del proceso autonómico, se dictó la Ley de 14 de octubre de 1983 (15).

Dicha Ley pretende también establecer una normativa con visos de permanencia en el tiempo y con las características de generalidad y homogeneización con respecto a la problemática del régimen jurídico planteado en la operación de transferencia de funcionarios a las Comunidades Autónomas.

Es indudable que, a pesar del lastre que supone la preexistencia de situaciones reglamentadas por las normas anteriores, la Ley del Proceso Autonómico significará como un plus de rigurosidad en la regulación de los funcionarios transferidos o en la misma operación de nuevas transferencias que puedan producirse.

Los parámetros de referencia, ahora ya al más alto nivel normativo y general de la Ley del Proceso Autonómico en relación con el régimen jurídico de transferencia de funcionarios, serían:

1. Principio general de incardinación de los funcionarios transferidos en la Administración autonómica. La Ley establece como principio general y punto de partida el que los funcionarios procedentes de la Administración estatal, incluyéndose también los servicios periféricos de ésta, cuyos servicios sean transferidos a las Comunidades Autónomas, pasan a depender de éstas. Esta incardinación en la Comunidad Autónoma aparece perfectamente expresada en el artículo 25 de la Ley:

«Los funcionarios transferidos se integrarán como funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, de las que dependerán orgánica y funcionalmente».

Esta integración es, pues, plena aun a pesar de que dichos funcionarios conserven la pertenencia a sus Cuerpos y Escalas de origen (16), y la Ley del Proceso Autonómico reafirma este planteamiento; así, en el artículo 25, 3, se señala: «Las competencias administrativas que afecten a la relación funcional o de servicios de los mencionados funcionarios se ejercerán por las Comunidades Autónomas...» Y, por su parte, el artículo 30, 1, concreta: «... se integrarán en los Cuerpos o Escalas propios de cada Comunidad Autónoma».

(15) Vid. JIMÉNEZ ABAD, M.: «La Función Pública española en el marco...», *op. cit.*

(16) Vid. CALZADA GIL, F.: «La situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas de los funcionarios públicos de carrera», en *Documentación Administrativa*, núm. 203.

2. Principio de garantía de derechos. La Ley del Proceso Autonómico mantiene el principio de garantía de derechos, señalando en su artículo 24, 1: «... siéndoles respetados los derechos de cualquier orden que les correspondan en el momento del traspaso». Más claro todavía es su artículo 24, 2, en que se dice: «... tendrán los mismos derechos económicos, de carrera y profesional que correspondan a los funcionarios de los mismos Cuerpos y Escalas que estén en servicio activo».

3. Carácter de voluntariedad. La Ley permite una cierta voluntariedad a los funcionarios afectados por los servicios transferidos, teniendo preferencia aquellos funcionarios que cuenten con mayor número de años en una determinada localidad. Una vez realizada esta operación se trasladará con carácter forzoso a aquellos funcionarios en expectativa de destino durante más de tres meses.

4. Las vacantes que se produzcan una vez realizada la operación de transferencias se articulan a través de un procedimiento reglamentado por la propia Ley, lo que aporta criterios de objetividad y seguridad jurídica, así como racionalidad en la selección de funcionarios, procedimiento en el que tiene especial protagonismo la propia Comunidad Autónoma.

5. Aplicación y vigencia de la Ley del Proceso Autonómico. Las Disposiciones finales de la Ley establecen, de un lado, su entrada en vigor propuesta a cinco meses, pero es importante poner de relieve que los postulados de esta Ley son de aplicación a todos los funcionarios transferidos, señalándose, igualmente, su aplicación también al personal contratado y a los funcionarios de la Administración local adscritos o integrados en las Comunidades Autónomas, aunque teniendo en cuenta sus peculiaridades.

Consecuentemente con estos principios la Ley reguladora del Proceso Autonómico aporta como datos fundamentales en el proceso normativo sobre el régimen jurídico de los funcionarios transferidos, en primer lugar, la ruptura de la doble dependencia administrativa de dichos colectivos, expresando claramente su incardinación en la Administración autonómica, lo que equivale a decir que dichos funcionarios pasan a incluirse bajo la rúbrica general del ejercicio de la potestad organizatoria y, por tanto, de organización burocrática de las Administraciones autonómicas. En segundo lugar, la Ley aporta los criterios de unificación de sistemas de transferencias y traspasos, rompiendo así con los efectos perniciosos de

la atomización producida en el funcionamiento de cada Comisión Mixta de Transferencias, y finalmente todo se realiza con la característica del nivel normativo más alto con respecto a la normativa anterior.

2. LA INCIDENCIA DE LA LEY DE 2 DE AGOSTO DE 1984, DE MEDIDAS DE REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La Ley de Reforma de la Función Pública supondrá realmente el punto de inflexión definitivo en la regulación del régimen jurídico de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas como solución —independientemente de la valoración de tal situación— con finalidades de generalización, clarificación, homogeneización y permanencia en el tiempo.

A partir de la vigencia de esta Ley pueden considerarse definitivamente consolidadas determinadas realidades y determinados aspectos importantes del régimen jurídico de estos colectivos de personal transferidos a las Administraciones autonómicas.

Básicamente, y desde las perspectivas en las que nos movemos, las aportaciones más significativas de la Ley son las siguientes:

1. Carácter básico y estatutario en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública. Aunque el ámbito de aplicación de la Ley viene referido primordialmente a los funcionarios de la Administración Civil del Estado, la Ley declara como bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos buena parte de sus preceptos, y, por tanto, dichos preceptos son de aplicación al personal de todas las Administraciones públicas; consecuentemente, a los funcionarios de las Comunidades Autónomas y, por tanto, también a los funcionarios transferidos.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, este ámbito de influencia de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública se acrecienta al añadirse como un plus de vigencia el planteamiento general que realiza el propio Estatuto de Castilla y León, cuando en su artículo 31, 2, se señala que la Administración regional estará sometida a los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado y, asimismo, el régimen de sus funcionarios se establecerá de acuerdo con dichos principios.

2. Mandatos de la Ley de Reforma a las Comunidades Autónomas. La Ley establece como primera medida y con el carácter de

norma básica del régimen estatutario de los funcionarios el mandato a las Comunidades Autónomas de ordenar, mediante Ley de sus respectivas Asambleas legislativas, su Función Pública propia. En el caso de Castilla y León esta ordenación se realizará, por tanto, no sólo respetando el contenido básico establecido en la propia Ley de Reforma, sino también los propios principios de la Función Pública estatal. En la ordenación de la Función Pública castellano-leonesa, como en el resto de las Comunidades Autónomas, ha de respetarse, en cuanto a Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías, los grupos establecidos ya en el artículo 25 de la propia Ley de Reforma de la Función Pública.

En segundo lugar, y a tenor del artículo 14, 4, que tiene también el carácter de básico, se establece el mandato a las Comunidades Autónomas de determinación en sus respectivas Leyes de Presupuestos de las plantillas de todo su personal. Es evidente que en dicha operación se encierran las posibilidades del ejercicio de la potestad autonómica de ordenación de su Función Pública.

En tercer lugar, y en conexión directa con lo anteriormente señalado, el artículo 16 de la Ley de Reforma de la Función Pública, que supone también base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, establece: «Las Comunidades Autónomas y la Administración local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberán incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño».

3. Principios generales de la Ley de Reforma de la Función Pública que afectan a la propia Función Pública de Castilla y León. Teniendo en cuenta el juego del carácter de bases estatutarias de todos los funcionarios públicos, así como la remisión realizada por el Estatuto de Castilla y León a los propios principios generales de la organización de la Función Pública estatal y a su organización, es importante destacar algunos principios esenciales que afectarán directamente también a los propios funcionarios transferidos, y que son:

a) El principio de adscripción indistinta a los puestos de trabajo establecido en el artículo 15, 2, de la Ley de Medidas de Reforma.

b) El principio general de derecho a la movilidad de todos los

funcionarios de las distintas Administraciones públicas establecido en el artículo 17, que tiene también el carácter de principio básico estatutario (17).

c) Consagración definitiva de la dependencia total de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas respecto de éstas y que es indubitablemente establecido en el artículo 12 de la Ley de Reforma cuando señala: «Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integrarán plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas».

d) Establecimiento del principio de igualdad entre los mismos funcionarios transferidos, cualesquiera que sea su Administración de procedencia (art. 12, 1, párrafo tercero), así como entre los funcionarios transferidos a una Comunidad Autónoma y los propios de la propia Comunidad.

e) La importantísima consecuencia que puede extraerse del artículo 12 de la Ley de Reforma, en cuanto al régimen jurídico relativo a lo que podría llamarse derechos adquiridos (18) de los funcionarios transferidos, habida cuenta del proceso histórico inmediatamente anterior. Es evidente que no hay más derechos adquiridos que los señalados en la Ley, que en este caso es la propia Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, con la precisión ya señalada de su rango básico estatutario y en función, igualmente, del propio principio de igualdad de todos los funcionarios de una misma Comunidad Autónoma. Y las referencias que dicha Ley establece con respecto a ello son expresas en el párrafo segundo del número 1 del artículo 12: «Las Comunidades Autónomas, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el Grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido». A ello hay que añadir los efectos de la declaración de funcionarios en situación administrativa de servicio activo realizada en el mismo artículo (19).

(17) *Vid.* el Informe de la Comisión de Coordinación de la Función Pública de 24 de julio de 1985 sobre «Movilidad de funcionarios entre distintas Administraciones públicas», en *Documentación Administrativa*, núm. 204, págs. 261 y ss.

(18) *Vid.*, en general, NIETO, A.: «Los derechos adquiridos de los funcionarios públicos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 39.

(19) A tales efectos, CASTELLS ARTECHE propone determinar enumerativa y taxativamente cuáles sean los derechos adquiridos, enunciar su número y alcance y contenido, y actuar en consecuencia, respetándolos o insertándolos en las nuevas realidades políticas territoriales. El autor citado se suma a la perspectiva doctrinal que ha catalogado exclusivamente como tales derechos la plaza o cargo del funcionario, los con-

f) Finalmente, es también claro que pertenece a la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León la operación, realizada bajo los principios legales y reglamentarios vigentes, de diseño de los puestos de trabajo llamados a ser ocupados por el sistema de libre designación y cuáles los referidos al sistema de concurso (20).

Todos estos principios y el propio entramado de la Ley de 2 de agosto de 1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cierran la provisionalidad y particularidad del régimen jurídico de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, con las precisiones hechas para el supuesto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La Ley de la Función Pública de esta Comunidad desarrollará en conexión directa los postulados de la anterior, como veremos. Queda, por consiguiente, definitivamente articulado y establecido ya el régimen jurídico de los funcionarios transferidos bajo el principio máximo general de la igualdad entre los funcionarios de la misma Comunidad.

3. LA LEY DE 27 DE DICIEMBRE DE 1985, DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

En clara conexión, como ya se ha dicho, con la Ley de Reforma de la Función Pública, la Ley de la Función Pública de Castilla y León establece, por su parte, los siguientes postulados o principios:

1. Integración plena en la Comunidad de Castilla y León de los funcionarios transferidos. Dicho principio, así como su articulación concreta, aparecen contemplados en la Disposición adicional tercera de la Ley de la Función Pública de esta Comunidad. Dicha Disposición, larga y precisa, en cuanto realiza la integración de los Cuerpos y Escalas de los funcionarios transferidos en los Cuerpos y Escalas propios de la Comunidad castellano-leonesa creados en sus ar-

ceptos retributivos básicos, la carrera y la facultad de traslado y los derechos pasivos («Notas sobre la transferencia de funcionarios...», *op. cit.*, págs. 37 y 38).

(20) Todo lo cual no significa que el ejercicio de estas posibilidades de forma puntual y concreta sea considerado siempre como una operación organizatoria pacífica por los propios funcionarios. Son interesantes, en este sentido, las aportaciones realizadas por PERNAUTE MONREAL, M. A., en *El poder de los cuerpos de burócratas en la organización administrativa española*, Madrid, 1978.

títulos 19 y 20 de su Ley funcionarial, en referencia directa con sus homónimos de la Administración estatal, es operación prioritaria y esencial para la ordenación de la Función Pública castellano-leonesa.

2. Consecuencia sectorial de esta plena integración es también la Disposición transitoria octava, número 2, cuando, a través de ella, se asumen por la Comunidad Autónoma las obligaciones respecto a sistemas de Seguridad Social o de previsión de los funcionarios transferidos.

3. Reconocimiento del derecho de movilidad interterritorial o interadministrativo a todos los funcionarios, según se desprende del juego de los artículos 52 y siguientes de la Ley de la Función Pública de Castilla y León.

4. Establecimiento concreto —consecuencia de la Ley de Medidas— de la relación directa, tanto funcional como orgánica, de la Administración de Castilla y León, a tenor del artículo 8.º de la Ley reguladora de su Función Pública: «Todo el personal funcionario, interino y laboral fijo al servicio de la Administración pública de Castilla y León dependerá orgánicamente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, sin perjuicio de la dependencia funcional de cada Consejería». Es, por tanto, evidente que los funcionarios transferidos son ya objeto de las posibilidades de organización, reorganización administrativa general, así como de las posibilidades contenidas incluso en el propio artículo 24 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León.

5. Plena operatividad, por tanto, de la Ley de la Función Pública de Castilla y León sobre los funcionarios transferidos.

V. POSIBILIDADES DE ACTUACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA EN ORDEN A LA ESTRUCTURACION DE LA FUNCION PUBLICA Y EN CONCRETO RESPECTO DE LOS FUNCIONARIOS TRANSFERIDOS. POTESTAD ORGANIZATORIA *VERSUS* DERECHOS ADQUIRIDOS

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Previamente al estudio de las posibles medidas de actuación que el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contiene respecto a los funcionarios transferidos, parece nece-

sario explicitar algunas consideraciones, parte de las cuales se han puesto ya de manifiesto anteriormente:

A) El análisis que se realiza a continuación va referido a los funcionarios transferidos, lo cual significa que la casi totalidad de las cuestiones que aquí se examinan afectan también al resto de los funcionarios de la Comunidad Autónoma.

B) Es conveniente también recordar que, a tenor del artículo 24, 1, de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 y el artículo 12, 1, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de 1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los funcionarios transferidos son funcionarios propios de la Comunidad Autónoma, con la que establecen la relación orgánica y funcional. De una forma específica, la Disposición adicional tercera de la Ley 7/1985, de 27 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, subraya que «los funcionarios transferidos a esta Administración autonómica y los que puedan serlo en el futuro se integran en su Función Pública...»

C) Igualmente se incorporan a la Administración de Castilla y León, y por tanto se les aplica la legislación en materia de Función Pública de la Comunidad (aunque no sean estos funcionarios los que específicamente nos interesan), según el artículo 53 de la citada Ley 7/1985, de 27 de diciembre, los funcionarios procedentes de la Administración del Estado, Corporaciones locales u otras Comunidades Autónomas que en virtud de concurso o libre designación ocupen puestos de trabajo en la Administración de Castilla y León.

D) Tanto los principios de organización, es decir, la potestad organizatoria, cuanto los propios principios de articulación y operatividad de la Función Pública pertenecientes ambos al ordenamiento jurídico autonómico específico, aparecen subordinados no sólo a lo que pueda constituir legislación básica del Estado, sino a los propios principios pertenecientes a la organización y Función Pública de la Administración del Estado, según se explicita en el Estatuto de Castilla y León (21).

2. POTESTAD ORGANIZATORIA Y FUNCIÓN PÚBLICA

La respuesta a las posibilidades de una ordenación de la Función Pública que incida sobre funcionarios transferidos pasa, ineludible-

(21) Igual opinión mantiene ARGULLOL MURGADAS, E. («Gobierno y Administración...», *op. cit.*, pág. 67).

mente, por el esquema del examen de la potestad organizatoria en general, y en particular, respecto de nuestra Comunidad Autónoma, para, finalmente, confrontar la potestad organizatoria con el problema de los derechos adquiridos.

Por lo que respecta al planteamiento general, básico, es decir, potestad organizatoria y Función Pública, es evidente que antes del análisis y del estudio dinámico de la actividad administrativa concreta es previa la existencia del proceso estático de la constitución del órgano que desarrollará la función administrativa, es decir, el estudio de la potestad organizatoria, entendida como el poder de crear, modificar o extinguir órganos, Entes territoriales e instituciones, sin más limitaciones que los constitucionales y legales. Y es evidente que el Estado y todos los Entes públicos no pueden actuar sino a través de personas físicas conectadas con el Ente u órgano, originándose de esta forma la organización administrativa (22).

En el ejercicio de esta potestad organizatoria, que abarca, y esto es fundamental, tanto la organización de órganos como la del personal, funcionarios públicos al servicio de estos órganos, la Administración goza de una amplia discrecionalidad. Ello es comprensible, porque a través de la organización es necesario hacer efectivo el principio de eficacia impuesto a la Administración, y a todas las Administraciones públicas, por imperativo del artículo 103 de la Constitución.

Esta discrecionalidad de la Administración ha sido tema pacífico tanto en la jurisprudencia como en la propia doctrina del Consejo de Estado.

La jurisprudencia, desde antiguo (23), ha sido clara con respecto a esta problemática, habiendo mantenido sus posiciones hasta los momentos actuales (24).

En concreto, la Sentencia de 17 de noviembre de 1964, que:

«La Administración goza del derecho discrecional de reorganizar en cualquier momento sus servicios de la forma que estime conveniente y adecuada a la satisfacción de los intereses y necesidades

(22) *Vid.*, por ejemplo, RIVERO YSERN, E.: «Potestad organizatoria y actividad organizativa», en *Documentación Administrativa*, núm. 153.

(23) *Vid.*, por ejemplo, las Sentencias de 22 de febrero de 1901, 24 de mayo y 23 de noviembre del mismo año, y 1 de marzo, 18 de noviembre y 5 de diciembre de 1904.

(24) Así, entre otras, en las Sentencias de 12 de noviembre de 1965 (Rep. 5.993), 30 de diciembre de 1965 (Rep. 4.227) y 26 de junio de 1966.

públicas, sin más límites que los derechos adquiridos por los funcionarios que sirven aquellas funciones» (25).

Por su parte, el Consejo de Estado se pronuncia en idéntico sentido, por ejemplo, en su Dictamen de 12 de diciembre de 1968 (26).

La potestad organizatoria, por otra parte, como se ha indicado, incide también sobre los funcionarios, no sólo a través de la configuración de la estructura organizativa, sino directamente sobre aquéllos. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 20 de junio de 1967, 4 de junio de 1969, 10 de junio de 1969 (27). La Sentencia de 31 de mayo de 1966 manifiesta que:

«La Administración tiene la facultad de alterar y modificar el ordenamiento de su funcionariado, ya que la potestad de estructurar sus servicios siempre le incumbe y puede ejercitarla en cualquier momento, atendiendo a la estimación que haga de las circunstancias en cada instante existentes, y de lo que entienda procedente para una mayor eficacia de su organización y perfeccionamiento de ésta, siempre que se respeten íntegramente los derechos adquiridos en forma legal por los actuales funcionarios» (28).

3. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Es evidente que estando la Administración regional sometida a los principios y normas de organización de la Administración del Estado se le aplican los principios que ya hemos destacado respecto de la potestad organizatoria (29).

Las pautas de referencia a las posibilidades de ejercicio de la potestad organizatoria general y sobre la Función Pública en particular de la Comunidad Autónoma de Castilla y León aparecen contempladas básicamente, y amén del Estatuto, en la Ley de 29 de julio de 1983, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, y en la Ley de 27 de diciembre de 1985, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Así, las referencias más directas son las siguientes:

(25) Rep. 5.647.

(26) *Recopilación de Doctrina Legal del Consejo de Estado*, Madrid, 1972, página 102. *Vid.*, a mayor abundamiento, RIVERO YSERN, E.: «Potestad organizatoria...», *op. cit.*, págs. 30 y ss.

(27) Aranzadi, núms. de Rep. 2.856, 3.364 y 3.390, respectivamente.

(28) Aranzadi, Rep. 5.898.

(29) El artículo 26, 2, de la Ley de 29 de julio de 1983, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, señala: «La Administración regional está sometida a los principios y normas de organización y actuación de la Administración del Estado y gozará de sus mismos privilegios».

El artículo 28 de la Ley de Gobierno y Administración organiza la Administración autónoma de Castilla y León en Consejerías, y en su apartado 2.º señala: Por Decreto de la Presidencia de la Junta se podrá crear, modificar, suprimir o fusionar Consejerías dentro de los límites establecidos en el Estatuto de Autonomía, dando cuenta del mismo a las Cortes de Castilla y León (30).

Asimismo, el artículo 29, 3, de la misma Ley permite mediante Decreto la creación de un Gabinete de apoyo y asesoramiento del Consejero, obviamente en cada una de las Consejerías.

Asimismo, el artículo 32 de la citada Ley del Gobierno y Administración de Castilla y León señala que la creación o supresión de los órganos de categoría superior a Servicio, así como cualquier variación en su denominación o atribuciones, se llevará a cabo por Decreto de la Junta de Castilla y León.

En relación con las Consejerías, el artículo 29, 1, preceptúa que «bajo la superior dirección del Consejero, cada Consejería podrá desarrollar sus atribuciones por medio de la siguiente estructura orgánica: Secretaría General (31), Direcciones Generales y Delegaciones Territoriales». Por otra parte, y según el apartado 2 del citado artículo, la Secretaría General, Direcciones Generales y las Delegaciones Territoriales podrán organizarse en Servicios, Secciones y Negociados. Todo este esquema, evidentemente, al igual que ocurre en la Administración central, deberá estructurarse en los diferentes Reglamentos orgánicos de cada una de las Consejerías, las cuales determinarán las atribuciones específicas de sus órganos (32).

Finalmente, y respecto de la potestad organizatoria de las Consejerías, el artículo 33 de la Ley de 29 de julio de 1983 preceptúa

(30) Naturalmente el número y denominación, así como las competencias de las Consejerías, pueden sufrir modificación a través de los posibles procesos de reorganización administrativa que, mediante leyes posteriores, puedan producirse. Ha de hacerse notar que la Ley de la Comunidad Autónoma de 7 de junio de 1985 únicamente se «limita» a cambiar la redacción del artículo 28, 2, con la única pretensión de escapar al control de las Cortes regionales. El precepto decía, en su versión originaria, «dando cuenta para su ratificación en la primera sesión ordinaria de las Cortes». La modificación producida dice textualmente: «dando cuenta del mismo a las Cortes». La diferencia es palmaria. En consecuencia, las posibles reorganizaciones de las Consejerías en cuanto a su misma creación o supresión pueden articularse por dos vías: una, por Ley de Organización del Gobierno y de la Administración de la Comunidad y, ello es grave, por un simple Decreto de la Junta de Castilla y León. Con ocasión de la dimisión del Presidente de la Junta anterior, por motivos ya conocidos y que ahora no vienen al caso, se ha producido ya la utilización del artículo 28, 2, por Decreto de 24 de noviembre de 1986, fusionando Consejerías.

(31) El Decreto de 2 de septiembre de 1983 constituía la Comisión de Secretarios Generales de las distintas Consejerías.

(32) Artículo 29, 4, de la Ley de 29 de julio de 1983.

que: «los órganos de las Consejerías con categoría igual o inferior al Servicio serán creados, modificados o suprimidos por el titular de la Consejería, previa deliberación de la Junta».

En cuanto a la relación de puestos de trabajo, se aprueban por la propia Junta, a tenor del artículo 23, 4, de la Ley de 27 de diciembre de 1985.

Hay que señalar, de conformidad con el artículo 23, 2, de la Ley de 27 de diciembre de 1985, que «la aprobación de modificaciones en la estructura orgánica de la Consejería exigirá, en consecuencia, la de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo y, en su caso, la de los créditos presupuestarios para atender las retribuciones».

4. ACTUACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN ORDEN A LOS FUNCIONARIOS TRANSFERIDOS

A) *Ordenamiento a desarrollar*

Se trata de examinar en este momento las actuaciones que han de realizarse por la Comunidad Autónoma respecto de los funcionarios transferidos.

En primer lugar, es necesario, y como punto de partida para una adecuada ordenación de la Función Pública autonómica, cumplimentar la Disposición adicional tercera de la Ley de 27 de diciembre de 1985. Tal disposición, de integración en Cuerpos o Escalas de funcionarios transferidos, es consecuencia del mandato del artículo 11 de la Ley de 2 de agosto de 1984, respetando las determinaciones del artículo 12 de la citada Ley.

Posteriormente, y partiendo del artículo 16 de la Ley de 2 de agosto de 1984, y de conformidad con el artículo 24, 1, de la Ley de 27 de diciembre de 1985, las Consejerías elaborarán anualmente y remitirán a la de Presidencia y Administración Territorial las relaciones de puestos de trabajo permanente de su estructura orgánica, siendo la Junta de Castilla y León, de conformidad con el apartado 4 del mencionado artículo, quien aprobará, en su caso, las relaciones de puestos de trabajo y ordenarán su publicación en el *Boletín Oficial de Castilla y León*.

A continuación habrá que cumplir con el mandato del artículo 14, 4, de la Ley de 2 de agosto de 1984, es decir, determinar en la Ley de Presupuestos la plantilla de todo su personal. En térmi-

nos similares, el artículo 23, 2, de la Ley de 27 de diciembre de 1985 señala que la plantilla de personal funcionario y laboral estará formada por el número de plazas que figuren dotadas en el presupuesto.

Posteriormente se procederá a la provisión de los puestos de trabajo, mediante la oferta de empleo público y el pertinente procedimiento de selección.

B) *Posibilidades de actuación sobre los funcionarios transferidos antes de que se cumplan las previsiones normativas analizadas en el apartado anterior*

La adopción de medidas tanto generales como particulares sobre los funcionarios transferidos es factible, examinándose, a continuación, tal problemática.

a) *Fundamentación*

La adopción de medidas tiene un fundamento doble. En primer lugar, la potestad organizatoria ya examinada (33). En segundo lugar, el artículo 56 de la Ley de 27 de diciembre de 1985, que establece como:

«La ocupación de un puesto de trabajo determinado no constituye un derecho adquirido por el funcionario con carácter absoluto».

b) *Medidas de posible adopción*

1. *Medidas generales.*

Entre las medidas generales que incidan sobre los funcionarios transferidos pueden comprenderse las que se adopten al amparo del artículo 55 de la Ley de 27 de diciembre de 1985. El artículo 55 señala textualmente: «Los Secretariados Generales de las distintas Consejerías, atendiendo las necesidades del servicio, podrán adscri-

(33) Teniendo en cuenta las posibles consecuencias del ejercicio de esta potestad organizatoria respecto de los funcionarios de la Comunidad. La dinámica contemplada en el artículo 23, 3, de la Ley de la Función Pública de la Comunidad puede ser una simple muestra: «La aprobación de modificaciones en la estructura orgánica de las Consejerías exigirá, en consecuencia, la de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo y, en su caso, la de los créditos presupuestarios necesarios para atender las retribuciones».

bir a los respectivos funcionarios, dentro de la misma Consejería y localidad, a puestos de trabajo de idéntico nivel y retribución al que vinieren desempeñando».

Sin embargo, con respecto a dicho artículo, hay que señalar que puede encerrar una medida general, adoptada siempre dentro de la misma Consejería y localidad. Es necesario destacar que el concepto necesidades del servicio, y por tanto la adscripción de funcionarios por esta vía, debe tener carácter, a nuestro juicio, provisional, por cuanto las necesidades del servicio no deben arrastrar a una situación duradera, lo que supone que hay que cubrir los puestos vacantes por el oportuno procedimiento. Si del resultado del concurso resultare vacante algún puesto de trabajo, dicho puesto podrá ser desempeñado nuevamente por necesidades del servicio y provisionalmente por un funcionario del mismo nivel inferior en dos grados, respetándose así lo preceptuado en el artículo 56 de la misma Ley (34).

Medidas generales que incidan sobre los funcionarios transferidos pueden adoptarse por las Consejerías en virtud también de su potestad organizatoria. Es evidente que la reorganización de las Consejerías es factible, reorganización que, evidentemente, incidirá sobre los puestos de trabajo.

Finalmente, ha de estimarse como medida general la utilización del artículo 24 con el procedimiento que prevé, de la Ley de 27 de

(34) El artículo 56 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León señala: «La ocupación de un puesto de trabajo determinado no constituye un derecho adquirido por el funcionario con carácter absoluto. En consecuencia, puede disponerse su traslado forzoso a otro puesto en los siguientes supuestos:

a) Cuando resuelta la convocatoria de un concurso para la provisión de puestos resultare vacante alguno cuya cobertura se juzgue urgente por necesidades del servicio, el Secretario General respectivo, en resolución motivada, podrá disponer que el puesto vacante sea desempeñado provisionalmente por un funcionario del mismo nivel inferior en dos grados, que reúna los requisitos exigidos para el desempeño del puesto vacante en la misma localidad. Se reservará al funcionario trasladado su puesto de trabajo de origen, cuyo nivel seguirá computándose a efectos de consolidación del grado.

El traslado forzoso quedará sin efecto y el funcionario se reintegrará a su puesto de origen cuando el puesto desempeñado provisionalmente se provea por los procedimientos ordinarios.

b) Cuando se suprima un puesto de trabajo, su titular podrá ser destinado provisionalmente a otro de igual o diferente nivel de la misma localidad dentro de los límites señalados en esta Ley.

En este caso, el titular del puesto de trabajo suprimido deberá optar en el primer concurso de provisión de vacantes, considerándose que posee un mérito preferente para ocupar plazas del mismo nivel y en la misma localidad».

diciembre de 1985 (35), puesto que no es factible que el juego de este precepto quede circunscrito exclusivamente al momento contemplado en cuanto a la ordenación global de la Función Pública autonómica. Si como consecuencia de la aplicación de este artículo se suprimieran puestos de trabajo, entraría en juego el apartado *b)* del artículo 56.

2. *Medidas concretas.*

Incidirían exclusivamente sobre un funcionario. Estas medidas encontrarían su apoyo en el artículo 56, apartados *a)* y *b)*, de la Ley de 27 de diciembre de 1985.

En segundo lugar, medidas concretas podrían adoptarse también al amparo del artículo 55 de la misma Ley.

C) *Límites a las medidas que incidan sobre los funcionarios transferidos*

Además de los límites genéricos previstos en el propio ordenamiento jurídico, incluidos aquellos de tipo procedimental, parece, dada la dinámica histórico-funcionarial de nuestro Derecho, que el ejercicio de la potestad organizatoria es oponible como argumen-

(35) El artículo 24 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León señala:

«1. Las Consejerías elaborarán anualmente y remitirán a la Presidencia y Administración Territorial las relaciones de puestos de trabajo permanentes de su estructura orgánica.

2. Las relaciones contendrán, necesariamente, los siguientes datos de cada puesto de trabajo:

- a) Órgano o dependencia al que se adscribe.
- b) Denominación y características esenciales.
- c) Requisitos exigidos para su desempeño, especificando si corresponde a funcionario o a personal laboral.
- d) Forma de provisión.
- e) Régimen de dedicación.
- f) Grupo o grupos a los que se adscribe, nivel y retribuciones complementarias.
- g) Situación presupuestaria.

3. En las relaciones de puestos de trabajo se determinarán, en su caso, los requisitos que habrán de reunir los funcionarios de otras Administraciones públicas para poder acceder a los mismos mediante las correspondientes convocatorias para provisión de puestos.

Las relaciones de puestos de trabajo determinarán los que puedan ser desempeñados indistintamente por funcionarios de dos o más Cuerpos o Escalas.

4. La Junta de Castilla y León aprobará, en su caso, las relaciones de puestos de trabajo y ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de Castilla y León*».

tación general al conjunto de aquellos derechos de los funcionarios que han sido elevados a la denominada categoría de «derechos adquiridos». Es claramente constatable, sin embargo, la pérdida de fuerza argumental o, al menos, la relativización de este conjunto de derechos a tenor de los nuevos principios imperantes en la actual regulación de la Función Pública. El mismo Tribunal Constitucional cuestiona lo que denomina «huidiza teoría de los derechos adquiridos» (36).

Hay que subrayar, como destaca la jurisprudencia, que no existen más derechos adquiridos que los que señalan las leyes, siendo curioso destacar que la Constitución no habla en ningún precepto de derechos adquiridos.

Después de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública está claro que no puede sustentarse que los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos tengan un «plus» respecto de los demás funcionarios públicos. Evidentemente, si debe existir igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, con independencia de su Administración de procedencia, no puede existir un trato privilegiado para los funcionarios transferidos, hoy propios de la Comunidad, en materia de derechos adquiridos, respecto de otros funcionarios.

La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su artículo 12, determina de forma precisa cuáles son los derechos adquiridos que han de respetarse de los funcionarios transferidos:

«Las Comunidades Autónomas, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como propios, respetarán el Grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido».

Dado el carácter de bases estatutarias de este precepto, ninguna norma funcional dictada por la Comunidad Autónoma podría desconocer tal planteamiento, que, por otro lado, en el caso de nuestra Comunidad, aparece reforzado por la remisión que el artículo 31 del Estatuto de Castilla y León hace a la vigencia en la Función Pública de Castilla y León de los propios principios organizatorios y funcionariales de la Administración estatal.

Por último, cabría pensar también como límite al juego de los artículos 55 y 56 de la Ley de 27 de diciembre de 1985, por impe-

(36) *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia 27/81, de 20 de julio.

rativo de los mismos, que cualquier medida adoptada en su aplicación lo sería dentro de la misma localidad, y en el caso del artículo 55, dentro de la misma Consejería.

En definitiva, pues, los funcionarios transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cualesquiera que fuera la Administración pública de origen, pasan a formar parte de dicha Comunidad y, por consiguiente, están sujetos a todas y cada una de las posibilidades de actuación que el ejercicio de la potestad organizatoria de la Comunidad pueda ocasionar, y estarán, igualmente, bajo el ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico que con respecto a la Función Pública sea aplicable a dicha Comunidad Autónoma. Únicamente operarían como límites legales específicos aquellos derechos reconocidos expresamente por el propio ordenamiento jurídico en sus distintas y posibles manifestaciones de referencia, que son, realmente, sus auténticos derechos adquiridos.

