

LIBRE DESIGNACIÓN Y MOVILIDAD VOLUNTARIA INTERADMINISTRATIVA EN LA ESFERA LOCAL.

Luis Miguel Arroyo Yanes

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cádiz

1 .La movilidad voluntaria interadministrativa de funcionarios pertenecientes a las Administraciones locales y sus entidades dependientes se encuentra completamente mediatizada por la manera en que ha quedado recogida la misma –como antes lo estuvo en la LMRFP de 1984– en el artículo que la regula en el EBEP, en concreto el 84, precepto que puede considerarse esencial para el tratamiento de esta modalidad de movilidad, y que se complementa con otros que actúan de complemento necesario para el mismo: art. 74 (instrumentos de ordenación de los puestos de trabajo), arts. 79 y 80 (procedimientos de provisión de puestos por concurso y por libre designación) y artículo 88 (situación administrativa de servicio en otras Administraciones públicas), fundamentalmente ⁽¹⁾. Este grupo de preceptos ofrecía un conjunto normativo prácticamente acabado en relación con esta figura, conjunto que el legislador básico de reforma ha considerado necesitado de un mayor perfilamiento en relación con la operatividad del procedimiento de libre designación, reforma que motiva estas líneas y que va a permitirnos reconsiderar el modo en el que está regulada la movilidad voluntaria interadministrativa ante este cambio normativo inesperado, concretado a través de la reciente Ley de Racionalización del Sector Público de 2014, y sobre cuyo análisis vamos a extendernos en estas páginas ⁽²⁾.

Esta modalidad de movilidad, denominada expresivamente por el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, “voluntaria entre Administraciones públicas”, por mucho que el legislador básico se haya intentado esmerar en ofrecer a las Administraciones públicas mecanismos para hacerla factible –en especial a través de los convenios de conferencia sectorial u otros instrumentos de colaboración a los que no le impone criterios generales taxativos para llevar a cabo las homologaciones que son necesarias para materializarla– se encuentra todavía muy lejos de convertirse en una modalidad de uso cotidiano y de impacto real sobre las carreras administrativas de los funcionarios locales. Lo cual no excluye que existan supuestos concretos en

¹ Vid. L.M. ARROYO YANES, “Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y la movilidad en el Estatuto Básico del Empleado Público”, en S. DEL REY GUANTER (dir.). *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, La Ley, 2008, pp. 795-868 y “La provisión de puestos de trabajo y la movilidad”, en AA.VV. *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*. Documentos CEMICAL núm. 1. Barcelona, Diputación, 2008, pp. 41-47. Asimismo, J. FONDEVILA ANTOLÍN. “Provisión de puestos de trabajo y movilidad”, en AA.VV. *Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, La Ley-El Consultor, 2008, pp. 569- 625 y, más recientemente y desde la perspectiva iuslaboralista, F.J. HIERRO HIERRO. “La movilidad de los empleados públicos tras la ley 7/2007, de 12 de abril”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 93, junio 2011, pp. 263-297.

² En aras de hacer más discursiva y dinámica nuestra exposición hemos reducido las anotaciones al texto sólo a las más imprescindibles. Cuando terminamos de redactar estas páginas el texto final de esta ley se encontraba pendiente todavía de su publicación en el BOE.

los que dicha movilidad se haya producido a su amparo, que hayan generado una problemática jurídica concreta e incluso que contemos con pronunciamientos jurisprudenciales que se han preocupado de apoyar esta modalidad de movilidad funcional.

Las compartimentaciones existentes y la dependencia tradicional de una única organización no puede romperse con disposiciones meramente dispositivas sino que se imponen, aparte del obligado impulso por parte de las Administraciones interesadas, enfoques muchos más amplios de integración de todos los funcionarios locales, al margen de las organizaciones donde prestan sus servicios, en un régimen y marco legal común que, entre otras cosas, facilite este tipo de movilidad y amplíe los horizontes de carrera que las Administraciones pequeñas y medianas no están en condiciones de garantizar, simplemente porque carecen de estructuras de puestos y de puestos de trabajo suficientes para que las carreras verticales de todos los funcionarios locales sea una realidad ⁽³⁾.

A falta de dichos enfoques –no cabe olvidar que nos encontramos pendientes de que se promulguen los textos de desarrollo del texto básico- nos quedan prácticamente los planteamientos pro movilidad que sostiene el legislador básico en el referido artículo 84 del EBEP, artículo que en su versión modificada supone una cierta reformulación de la materia al replantear la posición, en régimen de exclusividad, que tenía la Administración de destino para afrontar en solitario los supuestos de cese y supresión del puesto de trabajo ocupado por el funcionario (englobante, pues, tanto de la libre designación como del concurso), posición que pasa a estar compartida teóricamente entre ella y la de origen en el caso de provisiones por libre designación, y de ésta finalmente en el caso de que el funcionario público no sea “colocable” en la que se encontraba como libredesignado. El nuevo apartado tercero del artículo 84 establece, debemos consignarlo, pues va a ser el centro de nuestro análisis establece que:

“Los funcionarios de carrera que obtengan destino en otra Administración Pública a través de los procedimientos de movilidad quedarán respecto de su Administración de origen en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas. En los supuestos de remoción o supresión del puesto de trabajo obtenido por concurso, permanecerán en la Administración de destino, que deberá asignarles un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración.

En el supuesto de cese del puesto obtenido por libre designación, la Administración de destino, en el plazo máximo de un mes a contar desde el día siguiente al del cese, podrá acordar la adscripción del funcionario a otro puesto de la misma o le comunicará que no va a hacer efectiva dicha adscripción. En todo caso, durante este periodo se entenderá que continúa a todos los efectos en servicio activo en dicha Administración.

Transcurrido el plazo citado sin que se hubiera acordado su adscripción a otro puesto, o recibida la comunicación de que la misma no va a hacerse efectiva, el funcionario deberá solicitar en el plazo máximo de un mes el reingreso al servicio activo en su Administración de origen, la cual deberá asignarle un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración, con efectos económicos y administrativos desde la fecha en que se hubiera solicitado el reingreso.

³ Enfoques que encontramos recogido ya en la ley 4/2011 de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (BOE, 104, de 2 de mayo) y en otros documentos como el borrador de ley de empleo público de Euskadi o, en el *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*.

De no solicitarse el reingreso al servicio activo en el plazo indicado será declarado de oficio en situación de excedencia voluntaria por interés particular, con efectos desde el día siguiente a que hubiesen cesado en el servicio activo en la Administración de destino."

2. Dado que la modificación efectuada por el artículo 28 de la Ley de Racionalización del Sector Público de 2014 no afecta a las remociones o supresiones de puestos de trabajo obtenido por concurso sino exclusivamente a los supuestos de cese de los que lo han sido por libre designación vamos a centrarnos ahora sólo en este caso. Más antes de ello, y al objeto de contextualizar debidamente esta reforma puntual del artículo 84 del EBEP hemos de dedicar alguna atención aunque sea breve a la movilidad interadministrativa de carácter voluntaria.

Se trata de una posibilidad de traslado del empleado público de naturaleza voluntaria y enmarcada en la gestión eficiente de los recursos disponibles que el redactor de EBEP ha querido extender a todos los empleados públicos dependientes de todas las Administraciones territoriales (⁴). Sin embargo, y a pesar del marco de estímulo de la figura que desde el punto de vista estatutario se postula, vinculado a acuerdos adoptados en las Conferencias Sectoriales y respecto a la necesidad de homologar las distintas posiciones de los empleados públicos afectados, se ha mantenido prácticamente intacta la premisa de que esta potencial movilidad, fundamentalmente si se produce hacia las Administraciones locales, habrá de canalizarse a través de lo previsto en las RPT aplicables (⁵). Es decir, tendrán que ser estos instrumentos los que prevean, en su caso, la posibilidad de que los puestos de trabajo de la organización local concreta queden abiertos a funcionarios provenientes de otras Administraciones territoriales. Algo que se presenta en términos de gran dificultad debido a la sobreprotección que las organizaciones locales ejercen sobre sus empleados y a que al personal exógeno no puede vencer las cortapisas y barreras que aparecen a la hora de redactar, salvo excepciones muy concretas, para que la cobertura de puestos de trabajos quede abierta a personal proveniente de otras Corporaciones locales o de otras Administraciones territoriales (⁶).

⁴ Ello incluye en pie de igualdad a la Administración local que quedan equiparadas a las Administraciones del Estado y autonómicas, algo que el proyecto de ley en principio no recogía pues a las Entidades locales no se le reconocía esta posibilidad, algo que se corrigió durante la tramitación parlamentaria. Sobre su problemática general vid. nuestro trabajo, "Los sistemas de provisión de puestos de trabajo en la función pública local", en T. COBO OLVERA-R.J. VERA TORRECILLAS. *Empleo público local*. Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, 2012, pp. 339- 384, esp. pp. 378-384.

⁵ El redactor del Proyecto de ley que daría lugar al EBEP de 2007 a la hora de tratar esta materia dotaba de un mayor grado de profundidad al apartado segundo del artículo 84 al establecer que "los Convenios de Conferencia Sectorial y demás instrumentos de colaboración que se formalizaran determinarían, entre otras posibles medidas: a) los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas afectadas que pueden ser provistos por funcionarios de carrera incluidos en su ámbito de aplicación b) los sistemas para homologar la estructura del empleo público a que se refiere el presente Estatuto y demás requisitos para participar en los procesos de movilidad, c) El procedimiento para el reconocimiento recíproco de los progresos alcanzados en los sistemas de carrera profesional de las Administraciones Públicas afectadas y sus efectos sobre la posición retributiva de los funcionarios públicos, d) La especial consideración a supuestos de movilidad geográfica de las mujeres víctimas de violencia de género". Al haberse optado por un mayor grado de abstracción estas referencias han desaparecido prácticamente del artículo lo que se traduce en un margen de libertad que los sujetos que tengan que convenir en su día emplearán en la dirección que consideren oportuna, sin imposiciones "estatutarias" que coarten el ejercicio de su libertad concretada por vía convencional

⁶ Si bien es cierto que el EBEP no hace referencia explícita a la necesidad de que sean la RPT de cada organización el instrumento que viabilice esta modalidad de movilidad, tanto la derogación diferida de la LMRFP que sí recogía esta previsión (al igual que la legislación básica de régimen local) como la falta del desarrollo por parte de la legislación dedicada a cada unas de las Administraciones hace que continuemos partiendo de una premisa de actuación que ha

En relación con la movilidad interadministrativa de funcionarios en la esfera local contamos con una reciente sentencia del Tribunal Supremo, la STS de 25 de enero de 2012, que sale al paso del establecimiento de posibles condicionantes que puedan ponerse en marcha para obstaculizar este tipo de movilidad –incluso desde el empleo de redacciones ambiguas que la puedan poner en cuestión-, reforzando el papel asignado a las RPT cuando se decantan por medidas favorecedoras de tal movilidad (⁷).

En el contexto general que plantea el grupo normativo general nos gustaría destacar dos rasgos del régimen aplicable a esta figura jurídica y que a su vez pueden actuar también como dos buenos hilos conductores para analizar esta modalidad de movilidad voluntaria interadministrativa: la existencia de una posible reserva de Administración en esta materia (punto 3) y el reconocimiento de un derecho funcional a su establecimiento y puesta en marcha (punto 4).

3. Respecto a la existencia de una reserva de Administración en esta materia cabe recordar que el EBEP de 2007 se decantaba por potenciar enormemente el papel de las Administraciones en todo lo que respecta a la ordenación y gestión de recursos humanos que le son propios. Son numerosas y continuas las referencias normativas que se efectúan a las organizaciones administrativas empleadoras para que sean ellas, y sólo ellas cabría recalcar, las que decidan en los más variados campos y cuestiones. Ámbitos variados sobre los que se extiende, y esto tiene completo sentido, su potestad administrativa de auto-organización. Ello habrá de traducirse en la generación de un espacio de decisión y de configuración normativa que le está reservado en exclusiva a la Administración pública local, en relación con la cual confluiría, casi de modo natural dicha reserva con el reconocimiento constitucional de la autonomía para estas organizaciones. Dicho espacio, y aquí estaría su mayor debilidad, habría de ser respetado tanto por el propio legislador básico como más especialmente por los legisladores de desarrollo cuando afronten el tratamiento que han de recibir cada una de las funciones públicas dependientes de cada una de esas Administraciones, lo cual puede conferir gran inestabilidad y debilidad a esta reserva, la cual puede quedar sometida a todo tipo de vaivenes y aminoraciones en su campo de operatividad real.

Sobre este fundamento, y del modo en el que continúa formulada la figura jurídica que nos ocupa ahora tras la reforma normativa de 2014, podemos afirmar que uno de esos ámbitos de operatividad de la reserva de Administración que recoge el EBEP (que podría entenderse, a su vez, como expresión específica de este concepto jurídico) sería el de la movilidad voluntaria interadministrativa y en él los legisladores deberían de ser lo más respetuosos posibles con esta premisa dogmática. Caso, claro está, que sea asumida en cuanto que tal, en los términos que defendemos y no en el de las intervenciones directas de los legisladores de desarrollo vinculando a las Administraciones con sus decisiones. En este sentido conviene recordar que la STC 156/1998, de 13 de julio, respalda precisamente la movilidad interadministrativa entre las Administraciones

quedado desplazada ahora hacia el papel que tienen las inéditas Conferencias Sectoriales. En cualquier caso hay que tener en cuenta que los legisladores de desarrollo pueden considerar ese punto de partida plenamente acertado, como hace por ejemplo el legislador de Castilla-La Mancha en la ley de empleo público de esa comunidad en sus artículos 78.8 y 82.2 estableciendo la cobertura en este instrumento de ordenación, preceptos a cuya lectura nos remitimos. Cabe destacar que ello tiene mucha lógica y sentido común a su favor ya que los instrumentos de ordenación de los puestos se constituyen en la plataforma mejor adaptada a la realidad de la organización y por ello son los que mejor pueden canalizar los flujos de salida y de llegada de funcionarios locales.

⁷ Vid. R.A. 3001; pte. sr. V. Conde Martín Hijas. Se consolida así una corriente jurisprudencial que ya contaba con otros pronunciamientos en su haber como las SSTS de 12 de octubre de 1994 (R.A. 4240) y 14 de octubre de 1997 (R.A. 7534).

estatal y autonómicas en su respectiva competencia en materia de organización por ser la misma “un bien constitucionalmente protegible”, sin que ello suponga, por lo tanto, una vulneración de los principios de igualdad, mérito y capacidad prevalentes en esta materia.

4. Por su parte, y en lo que respecta a la posible existencia de un derecho funcional a la movilidad interadministrativa, podemos destacar que, efectivamente, dicho derecho existe. Y existe no porque sea una formulación doctrinal generada a partir de la interrelación de un grupo de normas que dan como consecuencia su cristalización sino porque de modo explícito e indubitado el propio legislador básico en el EBEP determina con palmaria claridad su existencia y ámbito de operatividad.

En efecto, al tratar de la movilidad del personal de carrera el EBEP determina en su artículo 81, apartado primero que “cada Administración Pública, en el marco de la planificación general de sus recursos humanos, y sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad, podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos”, precepto que entendemos que se proyecta y se interconecta perfectamente con la movilidad interadministrativa prevista en el artículo 84 ⁸).

Sobre esta base el artículo 84 regularía la movilidad voluntaria entre Administraciones, esto es, las medidas de movilidad propiamente dicha, los procedimientos y el régimen de provisión de los puestos de trabajo que pudieran cubrirse por esta vía.

Significa ello que el derecho a la movilidad voluntaria interadministrativa no sólo existe sino que tiene un recorrido material por obra del propio legislador básico, y es ese legislador el que habrá de trazar si quiera en sus líneas maestras respetando la reserva de Administración a la que hemos hecho referencia, que cabe recalcar, vuelve a reconocerse en el artículo 81.1 y, posibilitando en su caso, la intervención normativa de los legisladores de desarrollo, caso de que sea posible dicha intervención, pues a diferencia de otros supuestos el legislador básico no remite a dichos legisladores el tratamiento de esta cuestión sino a las Administraciones empleadoras mismas; distanciándose del modo como lo hace, por ejemplo, para los supuestos de movilidad recogidos en el artículo 78.3 del EBEP.

A los efectos que estamos hablando ahora cabe señalar que alguna jurisprudencia anterior al EBEP de 2007 vino a declarar tanto la inexistencia de un derecho subjetivo a dicha movilidad interadministrativa en la esfera local, sobre la base de que el artículo 101 de la LRBRL de 1985 debía de considerarse sólo una mera posibilidad y condicionada a lo que establecieran las RPT en cada caso, por lo que no cabrían concursos de traslados previos y sin ese condicionante (STSJ de Madrid de 30 de marzo de 2000; pte. De la Peña Elías), como, en una interpretación mucho más literal y directa, y destacando el “salto decididamente favorable a la movilidad” en dicho precepto de la LRBRL, el cual se entendía que se apartaba de lo previsto en el artículo 17.2 de la LMRFP que remitía esta cuestión al modo en el que estuviera considerada esta opción en las RPT, venía a reconocerse “un verdadero derecho subjetivo a participar en los concursos de cualesquiera

⁸ El propio promotor de la iniciativa, al publicar la reforma del apartado tercero del artículo 84 del EBEP, ha buscado como encaje de la misma su entronque en el apartado primero del artículo 81, al señalarse que “el Gobierno... se fijó (en su Informe de 21 de junio de 2013 de Reforma de las Administraciones Públicas) como uno de los objetivos la articulación de mayores mecanismos de movilidad interna y movilidad interadministrativa para un uso lo más eficiente posible de los recursos de que dispone cada Administración, canalizando hacia los sectores deficitarios parte de los efectivos ubicados en sectores que se consideren excedentarios, afectando también a las distintas Administraciones territoriales”. Vid. *La Administración al día* del INAP del 5 de mayo de 2014.

Corporaciones locales” (STSJ del País Vasco de 23 de enero de 2004; pte. Orúe Bascones; que cita, a su vez, la STS de 30 de noviembre de 1995; RA 9461) ⁹).

5. Como es sabido en relación con el régimen de la movilidad interadministrativa se han producido recientemente dos novedades, aparte de la que nos ocupa, que inciden de un modo indirecto sobre ella. Nos referimos tanto a la nueva redacción que la llamada LRSAL de 2013 ha dado al artículo 92 de la LRBRL de 1985, como a un reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo que reformula la naturaleza jurídica de las RPT rompiendo con una jurisprudencia consolidada que no había sido cuestionada hasta ahora en sus resultados prácticos. Veamos cada una de estas novedades por separado.

Como es sobradamente conocido las relaciones de puestos de trabajo poseen una funcionalidad diversa que abarca un relevante conjunto de aspectos -la mayor parte de ellos esenciales- para la vida del empleo público de cada organización administrativa local. Dentro de ellos, y esto constituye una novedad reciente, motivado por la entrada en vigor de la reforma local acometida por LRSAL de 2013 se encuentra la determinación, en régimen de preferencia, de los puestos que se encuentran reservados a los funcionarios públicos que, habrán de ser a partir de ahora, y contrariamente a lo que venía sucediendo desde la promulgación de la LRBRL de 1985, el régimen general, sin opciones posibles de excepciones, en el empleo público local, y especialmente en lo que se refiere a la utilización del régimen jurídico laboral.

En concreto, y según se establece en la indicada ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, mediante la que se confiere un nuevo contenido al artículo 92 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, los apartados que relacionamos quedan ahora del siguiente modo:

“1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

2. Con carácter general los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario.

3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente ley, se reservan a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

Lógicamente, y siguiendo la que ha venido siendo la constante en esta materia desde que, hace ya casi treinta años, contamos con la LRBRL, habrá de ser la relación o el catálogo de puestos la sede jurídica donde habrá de determinarse qué puestos concretos corresponden al personal funcionario, así como los que se les reserva al personal laboral y, en su caso, al eventual, en consonancia con la dotación económica consignada en las plantillas presupuestarias de la entidad local correspondiente (que también habrá de reflejar, por influencia de aquel instrumento, esa concreción). Ahora esta decisión, tomada desde hace años desde una supuesta libertad de

⁹ Vid. TOL 250.844 y TOL 361.929, respectivamente de la de la Base de Datos de Tirantonline.

determinación fundamentada en la potestad de auto-organización de las entidades locales (puestos excluidos al margen), se encuentra condicionada material y formalmente por el nuevo artículo 92.2 en la redacción dada por la LRSAL a la LRBR, con la consiguiente sobrevaloración puntual de este instrumento global de ordenación del empleo público local pues todos los procesos de funcionarización que se tengan que poner en marcha a partir de ahora en la esfera local habrán de contar con este punto de apoyo sin el cual difícilmente se puede viabilizar el proceso de transformación jurídica de la relación laboral especial en relación estatutaria funcionarial.

Este plus valor, que como vemos es puramente coyuntural, tiene un efecto directo sobre las entidades locales, las cuales para acometer tales procesos de funcionarización habrán de redactar a la mayor brevedad, si no cuentan ya con ellos, instrumentos globales de ordenación de la estructura de puestos de sus organizaciones, sean catálogos básicos de puestos o instrumentos de naturaleza más compleja como las relaciones de puestos de trabajo. Este impacto será menor en aquellas organizaciones donde el proceso de funcionarización circunstancialmente no tenga por qué activarse (al encontrarse, por ejemplo, todos los puestos –los que deben de estarlos-cubiertos por funcionarios públicos), aunque no debe perderse de vista que las nuevas contrataciones laborales deberían de quedar sujetas a este cambio normativo y, en consecuencia, la regla de la preferencia o prevalencia del régimen funcionarial sobre el laboral debería de tomarse en consideración, por ser de obligado cumplimiento, lo que habrá de repercutir en las ofertas públicas de empleo y en las correspondientes convocatorias de plazas a cubrir.

De aplicarse en sus estrictos términos esta disposición en las Entidades locales ello tendría como consecuencia un mayor número de plazas presupuestarias y puestos de trabajo para funcionarios públicos, y una consiguiente ampliación del ámbito potencial de operatividad para la movilidad interadministrativa en la esfera local.

6. Respecto a la segunda de esas novedades, la revisión de la naturaleza jurídica de las RPT, contamos con una sentencia reciente del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, relativa a este instrumento, que no cabe olvidar que se trata de un factor esencial sobre el que ha venido gravitando esta modalidad de movilidad en la esfera local, y en tanto que elemento integrado en la misma lo encontramos reforzado incluso en la propia jurisprudencia constitucional como elemento básico del sistema (muy interesante a estos efectos la STC 8/2010, de 27 de abril). La STS de 5 de febrero de 2014 intenta zanjar definitivamente la cuestión referida, si bien que circunscribiéndola a la problemática de las RPT aprobadas por la Administración General del Estado y sus organismos dependientes¹⁰). Se sostiene en esta importante sentencia, de la que ha sido ponente el sr. magistrado V. Conde Martín de Hijas, que:

¹⁰ Vid. Base de datos CENDOJ 28079130072014100061. Tratamos esta cuestión en nuestro trabajo *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1994. Podemos encontrar un detallado examen del régimen de ordenación de los puestos en la esfera local en MAURI MAJOS, J. "Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la función pública local". *Cuadernos de Derecho Local*, 2, 2003, pp. 42-66, esp. p. 58 y ss. Tanto el profesor Mauri Majos como nosotros mismos defendimos desde un principio la naturaleza normativo-organizativa de las RPT.

- a) La doctrina de la doble naturaleza jurídica (procesal y sustantiva) de un ente jurídico como es la RPT no resulta la más adecuada, debiendo de ser caracterizada de un modo unitario y unívoco (¹¹).
- b) En consecuencia “no se debe de seguir proclamando su doble naturaleza, a efectos procesales (como disposiciones de carácter general) y a efectos sustantivos o materiales (como actos administrativos plúrimos)”.
- c) Lo procedente es resolver la disyuntiva acto/norma o disposición general caracterizando a las RPT como acto, al carecer de la nota de generalidad y demás caracteres propios de las disposiciones reglamentarias, confiriéndole efectos no sólo sustantivos (como hasta ahora en razón de la jurisprudencia en la que se apoya; SSTS 19 de junio de 2006, 4 de julio 2012 y 10 de julio de 2013, etc.) sino también procesales. En consecuencia, y rectificando la jurisprudencia anterior, no procede para lo sucesivo distinguir entre plano sustantivo y procesal.
- d) La RPT no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se auto organiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella (¹²).
- e) A semejanza de cómo sucede con el nombramiento funcional, la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional (¹³).

Como incógnita queda qué sucederá con la naturaleza jurídica de los catálogos y las relaciones de puestos de trabajo que se redacten o estén operativos en la esfera local a las que, en principio, no resulta de aplicación la STS de 5 de febrero de 2014. Está por ver que esta sentencia no tenga fuerza expansiva en un futuro inmediato y ello por cuanto que todos los instrumentos a los que hace referencia el artículo 74 del EBEP integran una misma familia, la de los instrumentos globales

¹¹ Se ha planteado voto particular a este pronunciamiento por parte de los magistrados sres. N. Maurandi Guillen y P. Murillo de la Cueva, voto que, con un enorme equilibrio, va rebatiendo uno a uno los argumentos expuestos en el mismo. Remitimos a su lectura.

¹² En palabras de quienes suscriben el voto particular “parece haber, pues, según la sentencia, una ordenación no normativa”.

¹³ Este es el aspecto quizás más imaginativo de la sentencia pero incurre en algunos aspectos objetables: la primera que el acto condición desde su formulación dogmática, en el caso de que se esté de acuerdo con este planteamiento, está pensada para los nombramientos funcionariales por lo que resulta inapropiada su aplicación a los contratados laborales, que no cabe olvidar, también están incluidos en las relaciones de puestos de trabajo; la segunda, que caso de que el engarce del funcionario efectivamente pueda hacerse a través del nombramiento como acto formal selectivo, habría de tenerse presente entonces de que habría dos acto-condición, uno la RPT propiamente dicha y otro el de la asignación, adscripción o nombramiento para el puesto del funcionario en concreto. De hecho cabrían entonces actos condición en múltiples planos (RPT, nombramientos funcionariales para plazas, adscripciones y asignaciones de puestos concretos), con la consiguiente desvirtuación de la figura acto-condición diseñado para un plano aplicativo específico. En último lugar, y asumiendo, punto este que nunca ha sido controvertido, que las plantillas orgánicas tienen naturaleza normativa, cabe preguntarse ¿no es un dislate que un acto-condición, como la RPT según esta sentencia, pueda regir la vida de unas normas reglamentarias como son las plantillas orgánicas? Simplemente se han olvidado las interrelaciones entre unas figuras que se encuentran interconectadas entre sí al abordar una de ellas de manera aislada y no sistemática.

de ordenación del empleo público. Y la paradoja, cabe temer, es que aunque no se ha tenido en cuenta en ningún momento esta realidad de conjunto, esta sentencia puede incidir sobre ella por pura inercia. Y ello a menos que los hasta ahora prácticamente ausentes legisladores de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 en sus amplios márgenes de conformación normativa establezcan sin lugar a dudas que estamos en presencia de normas jurídicas, aunque sean singulares y diseñadas para ámbitos organizativos específicos.

7. Respecto al retoque puntual que sufre el régimen jurídico de la libre designación por obra de la reciente Ley de Racionalización del Sector Público de 2014 cabe subrayar que asistimos aquí a una modificación, que aunque puntual, podemos considerar de calado y que, a diferencia de la sentencia anteriormente citada, si se proyecta directamente sobre la esfera local, en pie de igualdad en este caso con las restantes Administraciones territoriales.

En concreto, y de acuerdo con una enmienda planteada desde la mayoría política que apoya al Gobierno durante la tramitación del proyecto de ley a su paso por el Senado –lo que significa que no ha sido objeto de análisis previo en el correspondiente Dictamen del Consejo de Estado ni dialogada ni negociada esta previsión con las asociaciones y sindicatos funcionariales- y con ese matiz ciertamente sorpresivo, se establece una modificación en el EBEP de acuerdo con la cual los funcionarios que hayan obtenido o vayan a obtener algún puesto de trabajo en otra Administración pública gracias al régimen de movilidad interadministrativa prevista en el artículo 84, aprovechándose del procedimiento de libre designación, ya no permanecerán en la Administración de destino, como hasta ahora sino que muy probablemente tengan que retornar a la Administración de origen de donde partieron.

El análisis de este cambio normativo podríamos abordarlo de la siguiente manera:

- a) Indagando en el trasfondo de su adopción, por si alguna influencia pudiera tener de cara a la comprensión de esa modificación toda (punto 8).
- b) Constatando si se ha producido o no una desfiguración del sistema de libre designación como procedimiento de cobertura de puestos como consecuencia del mismo (punto 9).
- c) Analizando sus efectos tanto inmediatos como los que pudiera tener para un futuro, en especial su impacto para éste particular supuesto de movilidad (punto 10).
- d) Y, ya de modo conclusivo, si esta modificación podría superar el test de constitucionalidad (punto 11).

8. Respecto al trasfondo de esta iniciativa legislativa podemos apelar a dos posibles circunstancias concurrentes que la han hecho posible y que, en cierta forma, convergen en el tiempo: una derivada de la praxis de los últimos años en algunas Comunidades autónomas en las que se han vivido procesos de movilidad que se han podido ver truncados –con la consiguiente problemática asociada- por los cambios de gobierno que han sucedido tras elecciones autonómicas recientes (el caso de la Generalitat de Catalunya constituiría su “prueba real”); el segundo, puede proceder de la urgencia que el Gobierno y el partido que lo sustenta ha podido tener de cara a la aprobación de medidas relativas a materias organizativas y de empleo público, y entre las que se encontraba la adopción de algunas que estuviera focalizada en la movilidad interadministrativa de los funcionarios públicos. Si nos aferramos al primer influjo resultará probablemente insatisfactoria la justificación que, en clave más de legislación general, puede encontrarse en esta segunda influencia; y si, por el contrario, consideramos sólo esta segunda posibilidad estaríamos descartando que la tramitación de esta iniciativa (mejor enmienda, si queremos ponernos más formalistas) en las Cortes ha podido contar con otros apoyos directos o indirectos, incluso que ha

podido ser negociado con otros grupos políticos con gran peso en algunas Comunidades concretas ⁽¹⁴⁾.

En efecto, las *praxis* que se han podido generar a partir de ceses en masa de libredesignados como consecuencia de cambios de signo político en Gobiernos autonómicos puede actuar de espoleta que justifique una modificación concretada en un aspecto tan específico del régimen de la movilidad interadministrativa voluntaria, sobre todo cuando se tiene en cuenta que se cambia una regla de juego que estaba en el precepto aplicable formulado originariamente en el EBEP y que responsabilizaba a la Administración (en ese caso autonómica) de destino de la asunción de los funcionarios cesados por operar libres designaciones (tal y como sucedía con los que habían obtenido sus puestos de trabajo por concurso). Precisamente algo que se cuestionó abiertamente a raíz de dichos ceses en masa intentando viabilizar el retorno de los funcionarios a su Administración local de origen, como quedó abiertamente explicitado en la situación vivida en la Generalitat de Catalunya.

Del lado del Gobierno, el mismo “vende” la iniciativa en términos de impulso mediante el que se hace frente a una necesidad administrativa que, probablemente existiera en clave política, pero que desde luego no es de las más urgentes que tienen planteado hoy el empleo público del Estado tras los más de siete años transcurridos desde la entrada en vigor del EBEP ⁽¹⁵⁾.

En cualquier caso, esta instrumentalización por parte del marketing político de una medida técnica puede comprenderse también por cuanto que si bien parece poco creíble que una modificación como la citada pueda entenderse que va a suponer un verdadero impulso para esta figura cuando en realidad se trata de una medida llamada a resolver un problema de un corte muy diferente: el que se genera cuando se produce el cese del personal funcionario por pérdida sobrevenida de confianza política y de una tacada son muchos los funcionarios afectados que han de verse abocados a volver a sus Administraciones locales de origen.

Es decir, se trata de una medida tendente a resolver, en suma, lo que es un problema típico de *spoils system*, de una modalidad muy suavizada si se quiere de ese sistema, de cese por motivos políticos, aunque no en los términos dramáticos en los que quedaba planteado el mismo en otros momentos históricos y que pervive hasta el presente gracias al modo en el que ha quedado en nuestra legislación el llamado procedimiento de provisión de libre designación y los rasgos que lo han caracterizado, especialmente en las últimas décadas y fiel heredero de un residuo histórico nunca liquidado completamente en una función pública como la nuestra.

9. Respecto a la respuesta a la pregunta de si este cambio normativo ha producido una desfiguración o reconfiguración tanto del sistema de libre designación como de las situaciones administrativas que pueden servir para instrumentalizar esta modalidad de movilidad principalmente la situación de servicios en otras Administraciones y la de excedencia por interés particular, cabe señalar que no. Estas tres figuras permanecen tal y como estaban configuradas normativamente hasta ahora. A este respecto solo cabe señalar que esta última situación administrativa juega ahora un papel que, aunque residual y penalizador, no tenía hasta este momento en relación con la movilidad voluntaria entre Administraciones públicas. Más se trata de

¹⁴ Nos referimos, obviamente, a Catalunya y a los representantes de Convergencia i Unió en el Congreso de los Diputados.

¹⁵ Sin ir más lejos cabría preguntarse por el desarrollo legislativo pendiente en relación con la Administración General del Estado y cuando se producirá el mismo. Ni tan siquiera se ha sido capaz hasta ahora de dictar una sola disposición de renovación normativa en concordancia con los nuevos horizontes abiertos por el EBEP.

una utilización instrumental, tal y como venía siendo empleada anteriormente, posición en la que continúa, la situación de servicios en otras Administraciones.

En cuanto al sistema de libre designación que, como señalamos, tampoco sufre desfiguración o reconfiguración alguna en cuanto que mecanismo de provisión de puestos, hemos de tener presente que, del mismo modo que hasta ese momento, pero como algo implícito sucedía con el procedimiento de concurso, en relación con el cuál resultaba comprobable su resultado final (el de que el concursante permanecería en el puesto obtenido en la Administración de destino donde recalaría, en principio, ya de modo indefinido), queda evidenciado ahora para los libredesignados la mecánica administrativa a seguir tras los ceses, así como su posible resultado final, sea el de permanencia en la Administración de destino, en la de origen de no ser asumido por aquella, o en la situación administrativa de excedencia por interés particular.

Por ser sobradamente conocido no vamos a extendernos aquí en la problemática jurídica que tienen estos ceses de los libredesignados, pero sí creo que se justifica una brevísima referencia a la línea jurisprudencial existente sobre este aspecto de nuestra exposición.

Prácticamente todos los pronunciamientos jurisprudenciales participan de la idea de que las autoridades competentes ejercitan aquí una potestad discrecional casi pura, esto es, que salvo que pueda ser controlada por los elementos reglados del ejercicio de la competencia administrativa, del procedimiento y de los requisitos para su cobertura por esta vía, nos encontraríamos ante una decisión enteramente discrecional. Bastaría, en consecuencia, con que se produjera la pérdida de la confianza en el libredesignado para que el cese fuera totalmente viable (por ejemplo, STS de 3 de abril de 1992), por lo que no habría que tramitar expediente contradictorio alguno (STS de 13 de junio de 1997), ni audiencias previas (STSJ de Galicia de 17 de marzo de 1999). Y en tanto en cuanto se produjera el cese el funcionario nombrado se encontraría tendría sólo un mero interés de permanencia en el puesto (SAN de 9 de mayo de 2001) ⁽¹⁶⁾. Esta situación contrasta con la previsión de este sistema en las RPT para la que la jurisprudencia del Tribunal Supremo impone una motivación específica debido a su excepcionalidad, motivación que, como vemos, no se traslada al momento del cese que puede basarse en la discrecionalidad referida ⁽¹⁷⁾.

10. La que pudiéramos denominar mecánica administrativa o procedimental de esta modalidad de movilidad voluntaria se sustancia de una forma que aunque muy discutible –no se concede, y ello

¹⁶ Tomo en préstamo estos pronunciamientos de J. FUENTATAJA PASTOR. “Carrera administrativa y provisión de puestos de trabajo”, en M. SÁNCHEZ MORÓN (coord.). *Régimen Jurídico de la Función Pública*. Valladolid. Lex Nova-Thomson Reuters, 2013, p. 470 y ss. En general, y de modo muy completo se aborda este sistema de provisión desde una perspectiva jurisprudencial, en p. 433 y ss.

¹⁷ Los sistemas de cobertura de los puestos deben de figurar recogidos también en los catálogos o RPT lo que plantea la cuestión, bastante controvertida, del modo en que se produce la elección del sistema, especialmente cuando la Administración se decanta por un procedimiento que, como el de libre designación, porta ya en su propia configuración la idea de confianza en el empleado que habrá de ocupar el puesto en concreto. A estos efectos conviene recordar que el proceso de flexibilización de estos instrumentos de ordenación en clave EBEP ha llevado a la desaparición de elementos sobre los que se apoyaba el control jurisdiccional para determinar el mal uso que se pudiera hacer de la libre designación; con todo, el establecimiento de la regla de que ha de motivarse siempre por la Administración la opción por los sistemas no concursales y que esa motivación ha de ser suficiente posibilita que los excesos, que no podemos decir que sean infrecuentes en las grandes Administraciones locales, pueda ser objeto de un control efectivo. Esta es el enfoque conclusivo que, tras una fase de transición, maneja la última jurisprudencia del Tribunal Supremo. Vid., por ejemplo, las SSTS de 31 de julio de 2012 (ref. lustel 352060) ó 19 de octubre de 2011 (ref. lustel 343525).

puede criticarse, ni tan siquiera un trámite de audiencia para que los afectados puedan pronunciarse sobre la defensa de sus intereses una vez que se ha producido el cese, ni se oye a las Juntas de Personal ni a ningún órgano administrativo especializado, como existen en algunas entidades para examinar y discutir este tipo de cuestiones- tiene una lógica que la hace defendible. Y ello por varias razones.

En primer término porque el puesto obtenido por libre designación lo es en régimen de provisionalidad, no es definitivo como sucede en el concurso, y aunque dicha provisionalidad lo sea por mucho tiempo en ningún momento se le puede atribuir carácter indefinido. Lo que hace que la situación de los libredesignados sea muy diferente de los concursantes que obtuvieron sus puestos de trabajo por ese otro procedimiento de provisión.

En segundo término porque mientras que respecto de los concursantes podemos predicar, en razón de la proyección inequívoca de los principios de igualdad, mérito y capacidad y publicidad, que puede asumirse la ficción de que, aunque sea un puesto de trabajo lo que obtienen, en realidad se produce su inserción en otra Administración pública, lo que de suyo no sería posible si no lo fuera vía plaza presupuestaria y procedimiento selectivo (como el que tuvo lugar en su momento en la Administración de origen) y que solo se justifica en función de la protección del derecho a la movilidad interadministrativa, nada de esto sucede en el caso de la libre designación. En este supuesto, a la provisionalidad de la designación, se suma el que el puesto no ha sido obtenido “verdaderamente” por el cauce más riguroso y vinculados a los principios constitucionales o cuasi constitucionales referidos y que son seña de identidad tanto del acceso a la función pública como de la carrera administrativa que es continuidad de aquel.

Esta doble razón justificaría en cierta forma que sea la Administración de destino la que, por esta especie de legitimidad a la inversa, lleve la “voz cantante” en esta mecánica y que si ella no absorbe al funcionario que libredesignó para conferirle movilidad al mismo entre en liza, ya sin solución de continuidad, la Administración local de origen para asumir su retorno.

En este juego puede discutirse, eso sí, el escaso margen que le queda a esta otra Administración para reasumir al funcionario que marchó, lo que se plantea en términos, para nada voluntarios, sino más bien estrictamente forzosos. Para comenzar si no fue previsora -y no tenía por qué serlo en un régimen en el que no había reserva de puesto de trabajo del funcionario que se movilizó a otra Administración y en el que se imponía el aprovechamiento de los recursos existentes, plazas, puestos y empleados- se encuentra ahora con que, al no contemplarse ningún régimen de transitoriedad, habrán de asumir a los funcionarios desplazados de modo sobrevenido y sin margen de maniobra alguna, ya que en tanto en cuanto estos funcionarios no ocupen un puesto de trabajo concreto en la Administración de origen percibirán sus retribuciones y niveles consolidados (que es como entendemos la frase del legislador “con efectos económicos y administrativos desde la fecha en que solicite el reingreso”). De este modo se fuerza a que este procedimiento de inserción se efectúe por la vía rápida, lo cual no tiene por qué ser efectivo de inmediato, pues hay que crear la plaza en la plantilla presupuestaria, si esta ya no existe o está ocupada ya de modo definitivo por otro funcionario, generar el puesto de trabajo de reinserción en la RPT, etc. Desde esta perspectiva el legislador puede estar causando perjuicios evidentes a las Administraciones de destino con procesos de movilidad en curso, Administraciones que, no cabe olvidar, también estuvieron apostando por facilitar la movilidad voluntaria interadministrativa y que ahora se convierten en paganas de la frustración que haya podido sufrir dicha movilidad. Máxime si tenemos presente que se ha producido aquí un cambio muy marcado y que bajo el régimen en el que se posibilitaron aquellas libre designaciones era la Administración de destino la

que se veía obligada a asumir a los funcionarios que fueron nombrados siguiendo este procedimiento cuando tuvieran lugar sus ceses (¹⁸).

Más como decimos todo ello puede tener cierta lógica que ahora, debido a la sorpresa e impacto que puede producir una medida como la referida sobre los procedimientos de movilidad en curso de realización, nos cuesta asimilar. Si no hubiera supuestos *in fieri* y comenzáramos desde cero cabría plantearse que esta operación de completud del régimen de la movilidad interadministrativa voluntaria podría producir más que movilidad, inmovilismo. Sobre todo porque al cambiar la posición jurídica de la Administración de origen esta se puede ver obligada a mantener el puesto de trabajo concreto del funcionario desplazado hasta que obtenga un puesto de trabajo por concurso en la Administración de destino y tendrá que sopesar si le merece la pena y sobre todo si tiene margen para oponerse –parece que no- para evitar la marcha de “su” funcionario hacia la Administración de destino. En el fondo de todo se penaliza a la Administración de origen frente a la de destino y cabe plantearse si, tras años, pues pueden ser años en la otra Administración, le sigue compensando su vuelta (al igual que puede sucederle al funcionario afectado mismo, que ya no desee retornar y se vea forzado a ello por la pura mecánica del nuevo dispositivo legal estatutario).

Desde la perspectiva del funcionario, que no cabe olvidar que queda completamente inerme frente al juego de acciones e inercias que se puedan poner en marcha por el juego de la mecánica administrativa prevista en el nuevo artículo 84.3 del EBEP, su margen de maniobra es casi anecdótico. Máxime si estamos en presencia de ceses en masa que llevarían directamente a que la obtención de un acomodo en la Administración de destino se torne imposible. Queda si, como manifestación del derecho que tiene a la movilidad, aunque sea bajo la forma de retorno forzado, la obtención del mismo puesto que tenía antes de marchar o de un nuevo destino en la Administración de origen si se produjeron mientras tanto cambios en su posición de carrera, y las retribuciones a percibir mientras que se le asigna ese nuevo puesto o destino (consecuente con los “efectos administrativos” que tenga reconocido). Al igual que constituiría manifestación de dicho derecho el cumplimiento escrupuloso de la mecánica administrativa prevista. Desde esta perspectiva estamos ante una modificación normativa que le ofrece unas garantías mínimas de las que antes no disponía pero ello no significa que constituyan un final satisfactorio para la situación laberíntica a la que se ve obligado a enfrentarse. Y ello, además, en cuanto que su deseo último pudiera ser permanecer en la Administración de destino definitivamente, lo que implica, en última instancia, ser coherente con la dinámica de movilidad voluntaria en la que el funcionario se insertó desde un principio.

Por ello, y aunque desde el tratamiento que desde una perspectiva jurídica abstracta pudiera tener una mecánica ideal pudiera justificarse el que se “cargara” todo el peso de la movilidad frustrada sobre la Administración de origen sorprende la comodidad en la que se coloca a la Administración de destino, que puede o no absorber a los funcionarios libredesignados con un enorme margen de libertad. A estos efectos cabe preguntarse si no se debería haber apurado un poco más el tratamiento legal para hacer efectiva la movilidad voluntaria deseada por el funcionario en dicha Administración, imponiendo unas condiciones de una mayor penetración jurídica en la posición de la de destino, al igual que sucede con la de origen. Es aquí donde se proyecta una inequívoca decisión de corte político y también de las *praxis* que se han seguido en los casos de ceses en masa de funcionarios como consecuencia de los cambios de gobierno

¹⁸ No cabe duda de que la nueva norma es muy poco respetuosa con una mínima transitoriedad que exigía su adopción y que constituye un evidente fallo muy criticable.

producidos en algunas Comunidades autónomas señeras, que para nada puede considerarse como irrelevantes ⁽¹⁹⁾.

Por ello no resulta descabellado subrayar que estamos ante una relación administrativa descompensada y que rompe la relativa igualdad que tendría que presidir la movilidad voluntaria interadministrativa tal y como fue formulada inicialmente por el legislador básico en el EBEP de 2007. Y es que si en algo se caracterizó el apartado del artículo 84 del EBEP fue en un escrupuloso respeto a la posición que mantenían en estos procesos de movilidad voluntaria cada una de las dos Administraciones, reforzando precisamente, y por coherencia, el que el diseño y dirección del movimiento de traslado concluyera en la Administración de destino y nunca, aunque pudiera ocurrir episódicamente, en la de origen. De este planteamiento, y variables de alteración como las citadas al margen, se desprendía un cierto paralelismo con la misma solución dada a las movilizaciones producidas por concurso. Asimismo, se reservaba a cada Administración una posición que también era consecuente con el proceso de inserción en la Administración de destino, pues este como proceso dado podía iniciarse por libre designación y concluirse en concurso, más no con la vuelta del funcionario a su Administración de origen. Algo a lo que ahora fuerza el nuevo tratamiento del apartado tercero del artículo 84 del EBEP., convirtiendo en factible algo que podía ser impensable al legislador básico de 2007.

11. Finalmente hemos de pronunciarnos sobre la cuestión de si esta modificación podría superar sin problemas el llamado test de constitucionalidad desde las distintas perspectivas que pueden confluir en esta problemática concreta que resuelve el nuevo apartado tercero del artículo 84 del EBEP. Así:

a) Desde el contenido estatutario que tiene la movilidad voluntaria interadministrativa si hay algo que se echaba en falta en este precepto era una mayor implicación del legislador estatutario de cara a la materialización de esta modalidad de movilidad funcional y del empleado público. Esto es, a fuerza de hablar de las Administraciones, de las medidas y procedimientos que se pudieran adoptar para hacerla realidad, y de no ultimar, como merecía a nuestro juicio el régimen definitivo de adscripción de los funcionarios afectados por la misma, lo que sucedía precisamente por haberse optado por el modelo voluntarista que se había seguido para configurar esta figura, quedando en pura disposición el tratamiento de su acabado jurídico final.

Ahora, y por lo que se refiere a la función pública de carrera, no ofrece ya dudas el resultado final del proceso de movilidad en este caso, aunque surge la duda de si correspondía al legislador básico y no a los legisladores de desarrollo e incluso, podría plantearse también a las propias Administraciones interesadas de común acuerdo, la adopción de una decisión como la referida. En la opinión de los que hemos defendido que la figura necesitaba de una mayor compromiso del legislador básico para hacerla factible, así como una mayor sustantividad estatutaria –similar a la que existe en otros campos estatutarios, como los permisos y licencias o las situaciones administrativas- no podemos menos que mostrar nuestra conformidad porque finalmente se camine en esa dirección. Aunque claro está que ni la vía, ni el modo ni el contenido de esta modificación normativa nos parezca adecuado.

b) Desde la perspectiva de los legisladores de desarrollo, y dependiendo de la concepción que se tenga y se defiende de lo estatutario, podría objetarse que el nuevo apartado tercero del artículo 84 limita en mayor o menor medida su campo de actuación, campo que antes de esta reforma

¹⁹ Podría generarse así una dinámica del tipo que las provisiones por concurso generaría inserción en la Administración de destino y la libre designación terminaría con el retorno a la Administración de origen.

normativa era mucho más amplio, y que ahora ha quedado condicionada enormemente. En cualquier caso, y del escaso desarrollo legislativo que el artículo 84 del EBEP ha tenido hasta ahora no se desprende ningún choque de preceptos y, en consecuencia, no se debe producir como consecuencia de la reforma del mismo ningún desplazamiento normativo. Otra cosa es, como decimos, la situación pro futuro, sobre todo para aquellos legisladores de desarrollo que podrían haber querido plantear este punto concreto de otro modo, algo que ya no será posible tras la reforma del EBEP ⁽²⁰⁾.

c) Desde la perspectiva de las Administraciones públicas concurrentes cabe preguntarse si no se hace realmente inviable la propia existencia de una reserva de Administración de las que nos hacen partícipe los apartados primero y segundo del artículo 84. Sobre todo si tenemos en cuenta que en relación con las Administraciones locales dicha reserva debe de verse reforzada por influencia de la autonomía local constitucionalmente reconocida ⁽²¹⁾. Ello puede verse más claramente en la situación concreta en que queda la Administración local de origen y como todo el proceso de movilidad que se encontraba encausado puede revertir finalmente sobre ella. La capacidad de decidir de esta Administración en concurrencia con la de destino se ve completamente mediatizada por una opción del legislador básico, el mismo que le reconoce que esta materia le está reservada. En consecuencia, cabe preguntarse por qué se le asigna un papel todo el condicionado normativamente.

d) Desde la perspectiva del funcionario movilizado caben pocas dudas de que la respuesta dada por el legislador básico en este caso, y a diferencia de otros muchos reseñables extraíbles del propio EBEP en el que la opción favorecida lo es conforme a los intereses de las Administraciones, es pro- empleado. Y ello por cuanto se concreta un final seguro (aunque no necesariamente feliz) y con ventajas indiscutibles para el mismo. Si bien cabe recordar que de la confluencia de los intereses de las Administraciones concurrentes, tanto de origen como de destino, no se desprende necesariamente que la predilección del funcionario afectado esté en la Administración de origen, sino que más bien, y por ser consecuente con su elección, lo estaría en la de destino.

e) Finalmente, cabría plantear, aunque sin excesiva fuerza argumental en la que apoyarse, si en clave constitucional puede admitirse que se pueda conseguir el mismo objetivo que se persigue mediante un proceso selectivo que descansa sobre las plazas orgánicas mediante un simple procedimiento de cobertura de puestos. A estos efectos no cabe olvidar la protección que constitucionalmente hablando tiene la promoción en el trabajo y la propia idea de carrera profesional, bienes constitucionalmente protegidos que pueden posibilitar excepciones como las citadas y que no impere en estos casos las reglas de la selección sino las de la provisión de puestos. Y que ocupando un puesto de trabajo, cabe concluir, se pueda recalar en otra Administración pública sin problema alguno ⁽²²⁾.

²⁰ Puede confrontarse el precepto referido con el artículo 82 de la ley 4/2011 de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (BOE, 104, de 2 de mayo) y el 113 de la ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (BOE 190, de 6 de agosto).

²¹ Recuérdese que la jurisprudencia constitucional existente en relación con esta modalidad de movilidad, como ya tuvimos ocasión de consignar, reconoce la competencia administrativa en materia de organización como bien constitucionalmente protegido (STC 156/1998, de 13 de julio).

²² La jurisprudencia constitucional existente, al igual que la ordinaria, en ningún momento se plantea esta cuestión ni siquiera en clave de excepción y dan por hecho que se trata de una expresión más de la carrera administrativa de los funcionarios públicos.

12. Como reflexión final podemos subrayar el salto cualitativo que esta reforma de 2014 puede suponer para el régimen y los procesos de movilidad voluntaria interadministrativa de los funcionarios públicos de carrera, al trastocar el tratamiento de la que pueda tener lugar vía procedimiento de libre designación.

Sin embargo, y ello resulta lamentable, dicha iniciativa de profundización no tiene por qué traducirse en un impulso palpable –más bien cabe temer que podría producirse un retroceso evidente- para esta modalidad de movilidad en concreto y para el conjunto todo de la movilidad interadministrativa en la esfera local. Y ello por cuanto que, a partir de ahora, las Administraciones locales de origen, por las distorsiones que ello acarrea, deberán de sopesar bastante si entran, en la medida en que ellas son también partícipes de dichas movilizaciones y actores de las mismas, en admitir que funcionarios suyos marchen a otras Administraciones, pues en la práctica ello supondría de facto tener que reservar o casi reservar los puestos de trabajo de los afectados hasta en tanto los mismos no se incorporen materialmente a las Administraciones de destino, incógnita que puede incluso tardar años en resolverse.

Lo que hasta ahora eran procesos no formalizados que podían tener como conclusión –en la mayor parte de los casos ello podía ser así-, el acceso definitivo del funcionario interesado a otra Administración pública, ahora se torna mucho más dificultoso y complicado. Algo que deriva directamente de la apuesta por parte del legislador básico por un marco mucho más garantista –que no compensado, ni consecuente- tanto para el funcionario afectado por los nombramientos productos de libre designaciones como para las Administraciones que los reciben provisionalmente por esta vía, sea cuál el tamaño de la Administración de la que se trate, las cuales serán las que decidirán en última instancia y en exclusiva, si acogen al funcionario en su organización o si los hacen retornar a sus Administraciones de origen.

La idea de provisionalidad de las coberturas de puestos por libre designación sale muy reforzada y reafirmada tras esta reforma normativa y, por mucho que las mismas duren incluso años, no por ello se traduce en un mejor tratamiento que acerque este procedimiento de provisión, incluso en aquellos casos en los que hubo una cierta fase de concurrencia y de valoración de méritos previos, a los concursos.

En suma, libre designación y concurso constituyen ahora más que nunca dos vías completamente separadas, y con muy pocos puntos de conexión, para proveer los puestos de trabajo y también para servir de mecanismos para posibilitar la movilidad voluntaria interadministrativa, movilidad respecto de la cual ha de hacerse ya la advertencia que tiene dos tratamientos muy definidos, con consecuencias jurídicas muy diferentes y, como hubiera debido ser lo deseable en cuanto a su implementación práctica, cada vez menos interconectados entre sí.