

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE  
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO  
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN  
Plaza de los Sitios, 7  
50001 ZARAGOZA**

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 15 de julio de 2002 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a la situación de los funcionarios del Estado destinados en Aragón que se han incorporado voluntariamente a la Diputación General de Aragón como consecuencia de un concurso de méritos y que, con posterioridad, han visto cómo su Administración sectorial de origen (Insalud) ha sido transferida a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se alegaba también que los derechos de estos funcionarios como incorporados voluntarios son mucho más limitados que los que resultan de la situación de transferencia y se plantea que deberían articularse mecanismos para poner fin a esta situación paradójica.

**SEGUNDO.-** Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada.

**TERCERO.-** La Diputación General de Aragón ha contestado a nuestra solicitud remitiendo un informe del Director General de la Función Pública en el que se expone lo siguiente:

*“1. La Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, distingue claramente el grado de integración del personal transferido forzosamente a la Administración de la Comunidad Autónoma desde otra Administración Pública (“los*

*funcionarios transferidos se integran plenamente como funcionarios propios en los Cuerpos y Escalas en que se organiza la Administración de la Comunidad Autónoma, en los que permanecen en la situación administrativa de activo", señala el artículo 20.1) y el correspondiente a los funcionarios que se incorporan voluntariamente, mediante su participación en convocatorias de provisión de puestos de trabajo ("conservarán la condición de funcionarios propios de sus Administraciones de procedencia, pero en tanto se hallen destinados en la de Aragón les será aplicable la legislación propia de ésta en materia de Función Pública y, en todo caso, sus normas relativas a promoción profesional. promoción interna, movilidad, régimen retributivo, situaciones administrativas y régimen disciplinario, con excepción de la sanción de separación del servicio", establece el artículo 20.2).*

- 2. En consecuencia, como puede apreciarse de la lectura de ambos preceptos, la única diferencia entre un colectivo y otro de funcionarios es la de integración o no en los Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón -pero sin que tal circunstancia conlleve discriminación de trato en el conjunto de derechos y obligaciones del personal al servicio de la Administración, salvo la especial garantía que se establece precisamente para el personal no transferido en materia disciplinaria-, y dicha diferencia viene a plasmarse en definitiva en la consideración de dicha personal como propio o no de la Comunidad Autónoma, circunstancia que tiene su trascendencia en cuanto a las condiciones de reingreso en el supuesto de pasar a prestar servicio a otras Administraciones o pasar a situación administrativa que no implique reserva concreta o genérica de puesto de trabajo.*

*El personal propio de la Comunidad Autónoma (transferido o no) que pase temporalmente a prestar servicio a otras Administraciones, quedando en situación administrativa de "servicio en otras Administraciones Públicas", podrá solicitar el reingreso al servicio activo en cualquier momento y el mismo se producirá de existir vacante idónea, mientras que el personal incorporado, cuando se traslade a otra Administración Pública, "causa baja" en la Administración de la Comunidad Autónoma, según se dispone en el artículo 21.3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública, rompiendo con ello la relación de servicios con esta Administración y careciendo del derecho de reingreso al servicio activo, sin perjuicio de la posibilidad de*

*participación en futuras convocatorias de provisión de puestos de trabajo abiertas a funcionarios de otras Administraciones Públicas.*

3. *En consecuencia, en cuanto a la limitación de derechos de los incorporados frente a los transferidos, la misma se concreta en la integración o no en los Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma y en la consiguiente consideración de personal propio o no de esta Administración. entendiéndose que tal distinción se deriva de la propia Ley de Ordenación de la Función Pública, sin que resulte razonable que la obtención de puestos de trabajo en la Comunidad Autónoma de Aragón mediante la participación voluntaria en convocatorias de provisión de puestos de trabajo pueda implicar la integración en los Cuerpos o Escalas de la misma o su consideración como personal propio, y ello al margen de las transferencias de servicios que puedan efectuarse con posterioridad, toda vez que dicho personal goza de una movilidad administrativa que no lo circunscribe forzosamente a los servicios transferidos y ha participado en procedimientos de provisión de puestos conociendo o teniendo la posibilidad de conocer los efectos de su incorporación a la Administración autonómica al igual que dicho personal incorporado sólo "causará baja" en la función pública autonómica por decisión voluntaria, por pasar a prestar servicio en otra Administración Pública (sea la de procedencia o una tercera) o pasar asimismo a situación administrativa que no conlleve reserva de puesto de trabajo, como puede ser la excedencia voluntaria por interés particular."*

**CUARTO.-** El expediente de queja ha sido tramitado por el Asesor D. Ignacio Murillo.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** Aunque el Director General de Función Pública matiza en su informe las diferencias de régimen jurídico existentes entre el personal integrado y el personal incorporado voluntariamente, debe recordarse que éstas tienen en principio una notable importancia, no sólo en el caso de que el funcionario pase a prestar servicio en otra Administración Pública (sea la de procedencia o una tercera) o acceda a una situación administrativa que no conlleve reserva de puesto de trabajo, sino también durante todo el tiempo de permanencia del funcionario en la Administración aragonesa. En efecto, las diferencias no sólo resultan de lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública en cuanto a la sanción de separación del servicio, sino también de lo regulado en el artículo 21.4 de la misma Ley, conforme al cual "el

*personal funcionario de otras Administraciones públicas que se incorpore, a través de cualquiera de las formas de provisión legalmente previstas, a los puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para los que reúnan los requisitos de desempeño establecidos en las relaciones de puestos de trabajo, únicamente gozarán de movilidad respecto a puestos expresamente abiertos a personal de la Administración pública a que pertenezcan”.*

Es cierto, sin embargo, que las diferencias se atenúan en el caso concreto planteado en la queja, es decir, en el de funcionarios del Estado destinados en Aragón que se han incorporado voluntariamente a la Diputación General de Aragón como consecuencia de un concurso de méritos y que, con posterioridad, han visto cómo su Administración sectorial de origen ha sido transferida a la Comunidad Autónoma de Aragón.

En efecto, por una parte debe tenerse en cuenta que cuando uno de estos funcionarios pase a prestar servicio en otra Administración Pública o acceda a una situación administrativa que no conlleve reserva de puesto de trabajo mantendría en todo caso el derecho de reingreso en la Administración aragonesa por imperativo del artículo 19.2, segundo párrafo de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, que establece:

*“Los funcionarios de la Administración General del Estado que hallándose destinados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, hubiesen pasado a situación de excedencia, produciéndose con posterioridad el traspaso a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de las funciones y servicios propios del ámbito sectorial al que se hallaban adscritos, podrán reingresar al servicio activo en la Administración de la Comunidad Autónoma a través de su participación en cualquiera de las convocatorias de concurso o de libre designación que se efectúen, cuando los puestos de trabajo convocados resulten adecuados a su correspondiente Cuerpo o Escala”.*

Por otra parte, y con relación al tiempo en que estos funcionarios se mantengan en la situación de incorporados voluntariamente a la Administración aragonesa, debe tenerse en cuenta que la garantía “...de movilidad respecto a puestos expresamente abiertos a personal de la Administración pública a que pertenezcan” que les concede el artículo 21.4 de la misma Ley se completa con el criterio general establecido por la Diputación General de Aragón en sus RPT de entender todos los puestos abiertos a la Administración del Estado (claves A1, A2 y A3). Esta interpretación ha sido refrendada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, debemos indicar que no son estables las bases sobre las que se sostiene la actual atenuación de las diferencias existentes entre incorporados voluntarios y personal integrado. Entre otras, cabe citar la reciente sentencia de 10 de julio de 2002 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza, que advierte que “... *la mera promulgación de la Ley 13/2000* (por la que se introduce el nuevo artículo 21.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública que antes se ha transcrito) *ya ha supuesto una restricción efectiva, directa e inmediata a la movilidad interna de los funcionarios incorporados ya que, aun admitiendo la manifestación de la recurrente de que todos y cada uno de los puestos contienen una de las tres claves mencionadas, desde aquella los funcionarios incorporados procedentes de la Administración Local y de las demás CA ya no pueden moverse a otros puestos que a los que tienen las claves A3 y A2, y si se restringiese en el futuro la clave A1 a sólo algunos puestos, también se haría efectiva tal restricción a los funcionarios procedentes del Estado.*”

**SEGUNDA.-** La Dirección General de Función Pública mantiene que, en todo caso, las diferencias existentes son la consecuencia necesaria de la opción asumida por el funcionario que accedió voluntariamente a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que no considera que exista disfunción alguna.

Sin embargo, debemos introducir algunos matices:

Así cabe recordar que el artículo 19.2, segundo párrafo, de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón establece lo siguiente:

*“Los funcionarios de la Administración General del Estado que hallándose destinados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, hubiesen pasado a situación de excedencia, produciéndose con posterioridad el traspaso a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de las funciones y servicios propios del ámbito sectorial al que se hallaban adscritos, podrán reingresar al servicio activo en la Administración de la Comunidad Autónoma a través de su participación en cualquiera de las convocatorias de concurso o de libre designación que se efectúen, cuando los puestos de trabajo convocados resulten adecuados a su correspondiente Cuerpo o Escala”.*

Los funcionarios incorporados voluntariamente con carácter previo a la transferencia ostentan este derecho que les permite participar en cualquier concurso sin la limitación del artículo 21.4 de la misma Ley (transcrito antes). Ya sabemos que en estos casos, tratándose de funcionarios del Estado, la restricción impuesta por el artículo 21.4 es teórica, al menos en la actualidad y mientras no se modifiquen las RPT. Sin embargo, al ostentar estos funcionarios una doble condición los efectos de su participación serían distintos si concursaran en su calidad de incorporados o si lo hicieran ejerciendo el derecho de reingresar.

Se trata de una situación confusa. Podría darse la paradoja de que concursando por ignorancia desde su condición de incorporados voluntariamente, la Diputación General de Aragón tuviera que mantenerlos en dicha consideración en su nuevo puesto, no logrando los beneficios derivados del reingreso, a pesar de haber cumplido materialmente con los requisitos del artículo 19.2 de la Ley.

En resumen, estos funcionarios deben tener presente:

1º.- Que respecto a ellos no opera la restricción del 21.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón pues aunque incorporados voluntariamente tienen a la vez la condición de excedentes en la Administración del Estado con derecho a reingresar en la Administración aragonesa por darse en ellos las condiciones para la aplicación del artículo 19.2.

2º.- Que cuando participen en un concurso de méritos o un procedimiento de libre designación que convoque la Diputación General de Aragón lo deben hacer precisamente en su condición de funcionarios del Estado en excedencia y al amparo del artículo 19.2, segundo párrafo, de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, a fin de obtener los beneficios de la integración.

Puede observarse otra paradoja: los funcionarios de los que estamos hablando tienen derecho a reingresar en una Administración (la Diputación General de Aragón) en la que ya se encuentran prestando servicios precisamente en la misma condición de pertenencia a Grupo, Cuerpo y Escala que les otorga a su vez el derecho de reingreso. Dicho de otra manera, de acuerdo con el criterio expuesto por la Dirección General de Función Pública estos funcionarios han de realizar el acto formal de reingreso a través de un concurso de méritos o procedimiento de libre designación, no permitiéndoseles que el reingreso lo realicen precisamente en el mismo

puesto al que han accedido por concurso de méritos. Puede ser técnicamente ajustado a la norma pero parece absurdo.

**TERCERA.-** En resumen, la postura expresada por la Administración parece formalmente respetuosa con el ordenamiento. Sin embargo, debe realizarse una interpretación no sólo literal, sino también sistemática y teleológica. En nuestra opinión cabe hacer un esfuerzo hermenéutico a la vista de los principios que subyacen en la opción asumida por el legislador aragonés al aprobar el artículo 19.2, segundo párrafo, de la Ley de Ordenación de la Función Pública (pues se concede “derecho de reingreso” a personal en excedencia que no ha ingresado en la DGA por el mero hecho de que su ámbito sectorial haya sido transferido), la constatación de que se ha producido una práctica confusión jurídica de ambas situaciones administrativas y el propio principio de derecho de que debe huirse de toda interpretación que conduzca al absurdo. Al amparo de esta interpretación deberían estudiarse vías para facilitar la integración en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de los funcionarios de la Administración General del Estado que estando destinados en Aragón se incorporaron voluntariamente a la Diputación General de Aragón (como consecuencia de un concurso de méritos o un procedimiento de libre designación) y que, con posterioridad, han visto cómo su Administración sectorial de origen ha sido transferida a la Comunidad Autónoma de Aragón, sin que sea necesario obligarles a “reingresar” a través de la participación en un concurso de méritos o en un procedimiento de libre designación.

En el supuesto de que no se considerare viable este esfuerzo interpretativo, deberían promoverse las oportunas reformas normativas a fin de dar solución adecuada al problema expuesto.

### **III.- RESOLUCIÓN**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

### **SUGERENCIA**

Que la Diputación General de Aragón adopte las medidas precisas para dar una solución general que facilite la integración en la Administración de la Comunidad Autónoma de los funcionarios de la Administración General del Estado que, estando destinados en Aragón se incorporaron voluntariamente a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón como consecuencia de un concurso de méritos o un procedimiento de libre designación y que, con posterioridad, han visto cómo su Administración sectorial de origen ha sido transferida a la propia Comunidad Autónoma.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**14 de Noviembre de 2002**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**