

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8480 *Sala Segunda. Sentencia 8/2010, de 27 de abril de 2010. Cuestión de inconstitucionalidad 2010-2003. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza en relación con el artículo 19.2 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón. Competencias sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos: movilidad interadministrativa, requisitos para la incorporación de los funcionarios de la Administración del Estado a la Administración autonómica. Validez de precepto autonómico.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2010-2003, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza en relación con el art. 19.2 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado, el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y el Gobierno de Aragón, representado por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 7 de abril de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Secretario del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 21 de febrero de 2003, por el que el Magistrado-Juez de dicho Juzgado acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso «en que así se exprese» del art. 19.2 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, por su posible contradicción con el art. 149.1.18 CE, en relación con el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

a) La cuestión de inconstitucionalidad trae causa del procedimiento abreviado núm. 326-2002, promovido por don Ángel Royo Santiago contra la resolución de los Consejeros de Economía, Hacienda y Empleo, Agricultura y Salud y Servicios Sociales de la Diputación General de Aragón, de 2 de septiembre de 2002, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Dirección General de la Función Pública de la Diputación General de Aragón, de 27 de mayo de 2002, por la que se convocó concurso de méritos para la provisión de determinados puestos de trabajo vacantes en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

b) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza, por providencia de 22 de enero de 2003, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, para que alegasen sobre la posible inconstitucionalidad del art. 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón por su posible contradicción con el art. 149.1.18 CE, en relación con el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

Se razonaba al respecto en la providencia que del citado art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, parece desprenderse que la concreción de la posibilidad de cubrir puestos de trabajo de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas por funcionarios pertenecientes a cualquiera de estas Administraciones «debe hacerse por medio de las relaciones de puestos de trabajo (RPT), es decir que debe regularse por medio de una disposición de carácter general específica». Por el contrario, el mencionado art. 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón «viene a dejar al albur de quien convoque los concursos, normalmente el Director General de la Función Pública, el decidir si se abre o no a los funcionarios de tal o cual Administración, con lo cual se habría añadido por la ley autonómica un requisito, el que se declaren expresamente abiertos a tales funcionarios, que no estaba previsto en el art. 17 de la ley 30/1984, de carácter básico».

La representación procesal de don Ángel Royo Santiago estimó procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el Ministerio Fiscal no se opuso al mismo y Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón solicitó que no se promoviera la cuestión de inconstitucionalidad.

2. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano promotor realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) Comienza por referirse al denominado juicio de aplicabilidad y relevancia de la disposición legal cuestionada, señalando al respecto que al recurrente en el proceso *a quo* no se le permitió participar en el concurso convocado por resolución del Director General de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 27 de mayo de 2002, en aplicación del 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, que establece que los funcionarios de la Administración General del Estado podrán incorporarse a la Administración de la Comunidad Autónoma «a través de las oportunas convocatorias de concurso o de libre designación en que así se exprese». El precepto deja en manos de la autoridad que en cada momento convoque el concurso la decisión de si los funcionarios de la Administración General del Estado pueden participar en la convocatoria, añadiendo un nuevo requisito a la posibilidad prevista en el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Así pues, la constitucionalidad del precepto legal cuestionado habría de determinar la desestimación del recurso contencioso-administrativo, en tanto que su inconstitucionalidad implicaría la nulidad de la restricción introducida en la ley autonómica y la posibilidad del recurrente de participar en el concurso convocado, resolviéndose a su favor el pleito.

b) En relación con la cuestión de fondo, el Juzgado entiende que en el citado art. 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón —al igual que ocurre con el apartado 3 y 4 del mismo precepto respecto a los funcionarios de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, aunque no afectan a la resolución del proceso *a quo*— se ha introducido una modificación a lo establecido por el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que prevé la posibilidad de que se cubran plazas de una Administración por funcionarios de otra Administración «de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo». Tal modificación consiste en rebajar el rango normativo regulador de dicho acceso, ya que la ley estatal dispone que la regulación concreta se hará por medio de las relaciones de puestos de trabajo, lo cual no sólo significa la remisión formal a una disposición de carácter general, pues tiene un especial modo de establecerse y modificarse, sino que también se ha querido, reconociendo un amplio margen de autoorganización de las diversas Administraciones públicas, que son las que

aprueban las relaciones de puestos de trabajo, dar una cierta estabilidad a tales «emigraciones funcionariales», a la vez que una cierta uniformidad a las mismas. De modo que aunque todas las Administraciones mantengan diversos criterios en la materia, incluso muy restrictivos, no se quiere que dependan de situaciones excesivamente coyunturales, de libre apreciación por el Director General de la Función Pública de turno o la autoridad que convoque el concurso, sino por remisión al instrumento normativo de las relaciones de puestos de trabajo, que tienen un cierto carácter estable.

No se trata de que los funcionarios tengan un derecho subjetivo a trasladarse a otras Administraciones, lo que ha rechazado el Tribunal Supremo, pero sí de que tienen derecho a que la regulación de dicho traslado se lleve a cabo con el rango normativo que el precepto básico estatal establece, so pena que, de no respetarse, al final tal posibilidad se vacía de contenido por la simple voluntad de la autoridad administrativa que en cada caso decida la convocatoria y sus pormenores.

Por otro lado ha de resaltarse que es un límite multilateral, ya que también el Estado se ve afectado por la sujeción a lo que dispongan las relaciones de puestos de trabajo, como también las Corporaciones Locales. La duda de constitucionalidad no se sitúa, por lo tanto, en el plano de los derechos subjetivos de los funcionarios, salvo en el sentido antes apuntado, ni en el plano de la autoorganización de las Comunidades Autónomas, cuyas facultades son amplias a este respecto según el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sino en un plano superior, esto es, el de la organización del Estado y las relaciones entre los diversos entes territoriales en materia funcional, respecto de la que la ley básica ha establecido unas reglas de juego -que a su vez permiten una absoluta autonomía al ser las relaciones de puestos de trabajo competencia de cada una- que afectan a todos y que recíprocamente deben respetar, permitiendo, dentro de un orden, una mutua permeabilidad entre ellos. De quebrarse las reglas de juego, en concreto la de la regulación por las relaciones de puestos de trabajo del acceso de funcionarios de otras Administraciones, se rompería esa reciprocidad multilateral entre las Comunidades Autónomas y el resto de las Administraciones, no sólo la del Estado, sino las de otras Comunidades Autónomas y las de las Corporaciones Locales.

No se puede dejar de tener en cuenta que aun cuando todas las Comunidades Autónomas tengan reconocido el poder de autoorganización y puedan decidir el modelo de Administración que tengan por conveniente, las mismas no proceden de una situación vacía, sino que anteriormente ocupaba su lugar la Administración del Estado, que ha ido transfiriendo sus funcionarios a medida que los respectivos Estatutos de Autonomía y los acuerdos de transferencia lo han ido permitiendo, pero no deja de haber desajustes, con carencia de funcionarios en unos ámbitos y sobra en otros, que pueden irse limando a través de la permeabilización entre Administraciones como complemento de las transferencias. Por ello la normativa básica estatal en este punto se puede considerar como parte esencial de dicho proceso de transferencias, con lo cual su alcance formaría parte también del propio desarrollo del Estado de las Autonomías, presidido por la relación bilateral Estado-Comunidades Autónomas.

Finalmente la Comunidad Autónoma tiene amplias posibilidades de regular la entrada de funcionarios de otras Administraciones públicas, tanto restringiendo o detallando en las relaciones de puestos de trabajo tal posibilidad, como a la hora de la convocatoria, al establecer los méritos que se pueden presentar, dando mayor o menor valor a los de la propia Administración, según interese la entrada de funcionarios de otras Administraciones.

3. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de septiembre de 2003, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones, de conformidad con lo establecido en el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, así como a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones

que estimaren pertinentes; y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

4. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 29 de septiembre de 2003, que en lo sustancial a continuación se resume.

a) Después de transcribir el precepto legal cuestionado y el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, cuyo carácter básico proclama el art. 3.1, el Abogado del Estado trae a colación la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1994, confirmada por otras, en la que se declara que «el artículo 17 de la Ley 30/1984 no confiere un derecho a los funcionarios de la Administración del Estado inmediato e incondicionado ejercitable, sino que les otorga la posibilidad de acceder a puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas en tanto en cuanto las relaciones de puestos de trabajo de la función pública de estas últimas Administraciones contengan expresa previsión al respecto» (FJ 5).

Partiendo de la referida declaración, puede decirse que la legislación básica del Estado establece un requisito normativo para que el acceso de los funcionarios estatales a los puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas pueda llevarse a cabo, esto es, que así esté previsto en las relaciones de puestos de trabajo, lo que ha sido recogido por el art. 19.1 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón. Se trata de un mínimo común normativo que no parece que reúna la condición de máximo, de suerte que las Comunidades Autónomas no puedan exigir en desarrollo de la legislación básica del Estado algún otro requisito además de que conste la posibilidad de acceso en las respectivas relaciones de puestos de trabajo, puesto que dicha posibilidad de desarrollo forma parte esencial del concepto de legislación básica establecido por el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de la existencia de supuestos en que la legislación básica estatal agota su contenido normativo sin posibilidad de desarrollo por las Comunidades Autónomas, lo que no es el caso.

En efecto, el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, establece que la finalidad de la prescripción que contiene es lograr una mejor utilización de los recursos humanos, apreciación que corresponde lógicamente a la Administración convocante del concurso y receptora de los funcionarios. Así pues, a esa finalidad de mejora está condicionada la prescripción de la normativa básica estatal.

El titular del órgano judicial que plantea la cuestión anuda de forma exclusiva esta apreciación de mejora en la utilización de los recursos humanos a la previsión en la correspondiente relación de puestos de trabajo de que éstos pueden ser ocupados por funcionarios de la Administración General del Estado. Las relaciones de puestos de trabajo, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, gozan de una vocación normativa «para justificar que, a pesar de merecer la calificación de cuestiones de personal, sin embargo se hayan considerado apelables las sentencias pronunciadas sobre las mismas, dándoles así desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las disposiciones generales, pero sin que por ello se haya desconocido materialmente que su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de los actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella vocación normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos» (Sentencia de 8 de enero de 2002).

Si las relaciones de puestos de trabajo no son reglamentos a pesar de su vocación normativa y de permanencia, no cabe duda de que una Comunidad Autónoma puede establecer, sin ningún problema de jerarquía normativa, en una norma autonómica con rango de ley formal que la apreciación del fin de la norma básica estatal, esto es, la mejora en la utilización de los recursos humanos, quede residenciado caso a caso, además de en las relaciones de puestos de trabajo, en las convocatorias de los concursos, también de claro carácter normativo aunque su eficacia quede circunscrita temporalmente a su propia ejecución.

En consecuencia, si la exigencia de que en las relaciones de puestos de trabajo se establezca la posibilidad de que los mismos puedan ser ocupados por funcionarios de la Administración General del Estado no se ha establecido en la norma básica estatal como un mínimo normativo en forma de máximo y las Comunidades Autónomas en desarrollo de aquélla pueden añadir algún otro requisito para la apreciación del fin de la norma, no parece que este nuevo requisito de que en la convocatoria se aprecie la posibilidad de que los puestos de trabajo sacados a concurso puedan ser ocupados por funcionarios estatales sufra de inconstitucionalidad por vulneración de la legislación básica estatal.

El Abogado del Estado concluye su escrito de alegaciones interesando del Tribunal Constitucional la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

5. El Presidente del Senado, por escrito registrado el día 2 de octubre de 2003, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Mediante escrito registrado el día 2 de octubre de 2003 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento y de poner a disposición del Tribunal la documentación que pudiera precisar.

6. El Presidente de las Cortes de Aragón, por escrito registrado el día 9 de octubre de 2003, comunicó que dicha Cámara no se iba a personar en el procedimiento ni a formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones obrantes en las Cortes que considerase que pudiera solicitar.

7. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 14 de octubre de 2003, que en lo sustancial a continuación se resume.

a) Considera, en primer término, que cualquiera que sea el sentido que haya de darse al art. 19.1 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón y al art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ambos preceptos no son necesariamente contradictorios. Aunque la norma autonómica no alude expresamente a lo establecido en las relaciones de puestos de trabajo, debe entenderse que hace una remisión implícita a la ley estatal. Ello así, el precepto legal cuestionado no sería inconstitucional, y de existir una infracción de la normativa estatal, ésta sería en su caso atribuible exclusivamente al acto de convocatoria del concurso, cuyo control corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

b) Aun suponiendo que el precepto legal cuestionado permite que puestos de trabajo incluidos en la relación de puestos de trabajo como de posible cobertura por funcionarios del Estado sean excluidos de la misma por la autoridad convocante, es preciso determinar el sentido del art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Este precepto no establece un derecho incondicionado de los funcionarios del Estado a participar en concursos autonómicos respecto de los puestos de trabajo incluidos en la relación de puestos de trabajo, sino más bien la concesión a las Comunidades Autónomas de abrir en determinados casos y con este requisito dichas plazas a funcionarios del Estado. En este caso tampoco existiría contradicción entre ambas normas, porque la ley estatal establecería un requisito necesario, pero no suficiente para estos traslados interadministrativos, cuya complejidad actual —existencia de cuerpos propios de la Comunidad Autónoma, junto a otros de funciones similares de la Administración estatal, y, al tiempo, cuerpos nacionales de funcionarios que sirven en competencias transferidas a las Comunidades Autónomas— como en una percepción temporal —no es idéntica la situación existente en el momento de promulgarse la norma estatal, que viene a coincidir con el proceso de desarrollo de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, con la formación de cuerpos de funcionarios y la actual, en que esta última está culminada en todas las Comunidades Autónomas— es evidente.

De este modo únicamente si se afirma que el art. 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, impone en todo caso la apertura a funcionarios del Estado de los concursos referidos a

plazas que en las relaciones de puestos de trabajo así se indiquen y que, por el contrario, la norma autonómica defiere a la autoridad convocante la facultad de excluir de tal posibilidad cualquier puesto, incluso los incluidos en aquellas relaciones como factibles de ser cubiertos por funcionarios del Estado, podría afirmarse la contradicción y, dado el carácter de norma básica del precepto estatal, podría argumentarse la inconstitucionalidad de la ley autonómica. En todo caso, el Fiscal General del Estado entiende que no existe tal contradicción y, subsidiariamente, que la norma estatal no impone al Estado ni a las Comunidades Autónomas la apertura de la convocatoria a funcionarios de otra Administración, por lo que la norma cuestionada no es inconstitucional.

Concluye su escrito de alegaciones interesando del Tribunal Constitucional la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

8. El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación del Gobierno, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 14 de octubre de 2003, que en lo sustancial a continuación se resume.

a) Tras afirmar que en este caso la cuestión planteada satisface el requisito del juicio de aplicabilidad y de relevancia, argumenta en cuanto al tema de fondo planteado que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, mientras que la Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido ex art. 35.1.3 EAAr competencia de desarrollo legislativo de las bases estatales, lo que supone la potestad de configurar, con respeto a las bases estatales, y en ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida, una política propia de personal, de gestión de sus recursos humanos, que le permite organizar autónomamente su propia función pública atendiendo a sus especiales circunstancias.

De la interpretación que en interés de ley el Tribunal Supremo ha llevado a cabo del art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, deben extraerse dos conclusiones. La primera, que el citado precepto se limita a prever la posibilidad de provisión de puestos de trabajo en la Administración de las Comunidades Autónomas con funcionarios de otras Administraciones públicas en tanto en cuanto las relaciones de puestos de trabajo de tales Administraciones autonómicas contengan expresa previsión al respecto. Este precepto básico estatal constituye una norma positiva que exige como requisito o condicionante imprescindible para permitir el acceso de los funcionarios de otras Administraciones públicas la «constancia expresa en las relaciones de puestos de trabajo», pero no prohíbe, restringe o limita de ninguna manera otros posibles requisitos o condiciones que pudieran establecer otras disposiciones, ya fueran estatales básicas, ya fueran autonómicas de desarrollo, como el art. 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, referidas a procedimientos de provisión de puestos de trabajo, que, sin contradecir la redacción del art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, lo desarrollen en ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma.

La segunda conclusión que se extrae de aquella interpretación es que el citado art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no otorga un «derecho de movilidad interadministrativa» a los funcionarios públicos, sino que establece «la posibilidad» de que pueda producirse tal movilidad interadministrativa y prevé esta posibilidad de provisión de puestos con funcionarios de otras Administraciones «con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos», es decir, partiendo de una perspectiva de «gestión eficaz de la función pública», no de «concesión de derechos» a los funcionarios para que puedan participar en concursos convocados por las diferentes Administraciones.

Por lo tanto no cabe interpretar el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en el sentido de la existencia de una obligación legal incondicionada de abrir a los funcionarios de otras Administraciones los puestos de trabajo convocados en los concursos cuando así conste en las respectivas relaciones de puestos de trabajo, basándose para ello en un supuesto derecho de movilidad de los funcionarios, cuando, como se ha declarado en la STC 99/1987, de 11 de junio, «el funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente, y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios

de reserva de ley y de legalidad». De modo que, si bien podría el funcionario llegar a invocar un derecho a la movilidad, no cabe invocar un derecho a la movilidad delimitada exclusivamente por las relaciones de puestos de trabajo, pues se trata de un mera expectativa sujeta a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en cada momento frente a las que únicamente cabe invocar, como derechos adquiridos, el derecho al cargo o permanencia en el servicio y los derechos económicos consolidados.

b) Sin perjuicio de los argumentos expuestos, el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no impide que la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias pueda exigir para abrir los concursos de provisión a funcionarios de otras Administraciones un requisito o condición adicional —la constancia expresa en la convocatoria— al exigido por la legislación básica —la constancia expresa en la relación de puestos de trabajo—. Conclusión que el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón funda en la doctrina recogida en las SSTC 50/1999, de 6 de abril (FJ 3), 37/2002, de 14 de febrero (FJ 13) y 1/2003, de 16 de enero (FJ 8), sobre la definición y finalidad de las bases, con especial proyección a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de función pública, con apoyo en la cual entiende que la posibilidad de cubrir puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas con funcionarios de otras Administraciones «de acuerdo con lo que establezcan las RPT», prevista en el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, «con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos», «no excluye o impide» que las Comunidades Autónomas «mediante su actividad legiferante en desarrollo de la normativa básica estatal» «siempre que sean compatibles, no contradigan, reduzcan o cercenen dicha normativa básica», puedan «establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses», adoptando «políticas propias en la materia mediante el ejercicio de unas competencias de desarrollo legislativo», y teniendo en cuenta, a su vez, que, en cuanto «se refieran a aspectos meramente organizativos internos que no afecten directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados», «mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias».

c) Una interpretación contraria a la expuesta supondría una grave quiebra del sistema de ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, prevaleciendo un pretendido derecho de movilidad interadministrativa reconocido legalmente frente a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma reconocida constitucionalmente (SSTC 76/1983; 50/1999), que le permite elaborar una política propia de personal a través del ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo.

En este sentido la Comunidad Autónoma ha entendido que las relaciones de puestos de trabajo determinan las condiciones de desempeño de un puesto de trabajo, posibilitando en la práctica totalidad de las relaciones de puestos de trabajo tal desempeño por parte de funcionarios de la Administración del Estado, al entender que dichos funcionarios pueden estar capacitados para desempeñar tales puestos (auxiliares administrativos, administrativos, técnicos, titulados superiores, etc.). Sin embargo, aunque de partida se admite su cualificación, desde una perspectiva de gestión de los propios recursos humanos el legislador aragonés ha entendido que la apertura a funcionarios de otras Administraciones debe responder no sólo a criterios de cualificación, sino también a criterios de planificación de recursos humanos. De ahí el art. 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, que permite, en atención a dichos criterios de planificación, abrir o no los procedimientos de provisión a funcionarios de otras Administraciones. Por el contrario, la obligatoriedad de efectuar convocatorias abiertas a funcionarios de otras Administraciones siempre que tal provisión se adecuase a los requisitos de desempeño fijados por las relaciones de puestos de trabajo alteraría, de un lado, el régimen de selección de personal de nuevo ingreso, entrando en colisión la apertura de los concursos a funcionarios de otras Administraciones con las ofertas de empleo público, ya que resultaría difícilmente articulable la incorporación de personal de nuevo ingreso a través de los procesos selectivos correspondientes, y, de otro lado, las condiciones de carrera administrativa de los funcionarios propios de la Administración de la Comunidad Autónoma, dado que su posible acceso a puestos de mayor nivel de responsabilidad y mejores condiciones retributivas se vería

fuertemente condicionado por la participación de personal de otras Administraciones, en particular, la del Estado, sin que, a su vez, al personal de la Comunidad Autónoma se le reconociese la posibilidad de acceder a puestos de la Administración estatal, como sucede en la actualidad.

Es más, en el supuesto del proceso a quo la apertura del concurso de provisión a funcionarios de otras Administraciones públicas podría suponer una vulneración del art. 23 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, que dispone que «[N]o se podrán suprimir, amortizar o transformar las plazas incorporadas a la oferta (de empleo público)», de manera que las 241 plazas incluidas en la oferta de empleo público y posteriormente en la convocatoria del concurso-oposición podrían verse mermadas si se permitiese la participación de funcionarios de otras Administraciones públicas en el concurso de provisión previo al referido concurso-oposición.

d) De apreciarse la inconstitucionalidad del precepto legal cuestionado, la reacción de la Administración de la Comunidad Autónoma para velar por su potestad de autoorganización sería la de modificar todas las relaciones de puestos de trabajo, actualmente abiertas en su práctica totalidad a funcionarios de la Administración del Estado, cerrándolas al acceso de funcionarios de otras Administraciones. Con el efecto de que tal decisión sería aún más restrictiva respecto a la movilidad interadministrativa, ya que para que un funcionario de otra Administración pudiera acceder a puestos de trabajo de la Administración aragonesa no bastaría su inclusión expresa en la convocatoria, sino que sería necesario modificar antes la respectiva relación de puestos de trabajo.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón concluye su escrito de alegaciones interesando del Tribunal Constitucional la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

9. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 24 de marzo de 2009, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, acordó deferir a la Sala Segunda, a la que por turno le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión.

10. Por providencia de 22 de abril de 2010, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso «en que así se exprese» del art. 19.2 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón. El inciso transcrito se encuentra en el párrafo primero del citado precepto, que resulta del siguiente tenor:

«2. A través de las oportunas convocatorias de concurso o de libre designación en que así se exprese, los funcionarios de la Administración del Estado podrán incorporarse a la de la Comunidad Autónoma para desempeñar puestos de trabajo de contenido funcional adecuado a sus Cuerpos o Escalas. En los casos en que sea preciso, podrán solicitarse de dicha Administración el envío en primer destino de funcionarios ingresados en los Cuerpos o Escalas de la misma.»

El órgano judicial considera que el inciso cuestionado modifica lo dispuesto en el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, precepto declarado básico por su art. 1.3, que contempla la posibilidad de que se cubran plazas de una Administración por funcionarios de otra «de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo». Según su planteamiento, el precepto autonómico rebaja el rango normativo del instrumento que permite que puestos de trabajo de una Administración puedan ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a otra, pues el precepto estatal dispone que tal previsión se haga por medio de las relaciones de puestos de trabajo, lo que significa no sólo la remisión formal a una disposición de carácter general,

que tiene un especial modo de establecerse y modificarse, sino también dar una cierta estabilidad y uniformidad a las «emigraciones funcionales», sin perjuicio de reconocer un amplio margen de autoorganización a las diversas Administraciones públicas, que son las que aprueban las relaciones de puestos de trabajo. De modo que aunque todas las Administraciones públicas mantengan diversos criterios en la materia, incluso muy restrictivos, el legislador estatal no ha querido que aquella posibilidad dependa de situaciones excesivamente coyunturales, esto es, de la libre apreciación de la autoridad que convoque el concurso, sino que, por remisión al instrumento normativo de las relaciones de puestos de trabajo, la ha querido dotar de cierta estabilidad.

El Abogado del Estado interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Considera, en síntesis, que la norma básica estatal -art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto- constituye un mínimo común normativo que no reúne la condición de máximo, de modo que las Comunidades Autónomas pueden exigir en desarrollo de la legislación básica algún otro requisito más de que conste en las relaciones de puestos de trabajo la posibilidad de que puestos de trabajo de una Administración puedan ser ocupados por funcionarios de otras Administraciones. A su juicio, una ley autonómica puede establecer que la apreciación del fin de la norma básica estatal, esto es, la mejora de la utilización de los recursos humanos, quede residenciado caso a caso, además de en las relaciones de puestos de trabajo, en las convocatorias de los concursos.

Para el Fiscal General del Estado los arts. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y el precepto legal cuestionado no son necesariamente contradictorios, pues aunque en éste no se alude expresamente a lo establecido en las relaciones de puestos de trabajo, debe entenderse que hace una remisión implícita a la ley estatal, por lo que no sería inconstitucional, y, de existir una infracción de la normativa estatal, ésta sería, en su caso, imputable al acto de convocatoria del concurso, cuyo control corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Con carácter subsidiario aduce que el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no impone al Estado ni a las Comunidades Autónomas la apertura de la convocatoria de puestos de trabajo a funcionarios de otras Administraciones, por lo que tampoco podría apreciarse la existencia de contradicción entre el precepto estatal y el autonómico cuestionado, ya que aquél establecería un requisito necesario, pero no suficiente, para los traslados interadministrativos.

Por su parte, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón sostiene que el precepto básico estatal exige como requisito imprescindible para permitir el acceso de funcionarios de otras Administraciones públicas la constancia expresa de tal posibilidad en las relaciones de puestos de trabajo, pero no prohíbe, restringe o limita de ninguna manera otros posibles requisitos o condiciones que pudieran establecer otras disposiciones, ya fueran estatales básicas, ya fueran autonómicas de desarrollo. En consecuencia, el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no impide que la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia pueda exigir para abrir los concursos de provisión a funcionarios de otras Administraciones públicas un requisito o condición adicional al establecido en la legislación básica estatal, como es la constancia expresa en la convocatoria además de en la relación de puestos de trabajo.

2. Delimitadas en los términos expuestos la duda del órgano judicial y las posiciones de quienes han comparecido en este proceso, debemos responder a la cuestión de si el inciso «en que así se exprese» del primer párrafo del art. 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón contraviene o no el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, precepto declarado básico por el art. 1.3 de la citada Ley, resultando, por dicha razón, vulnerador del orden constitucional de distribución de competencias, en concreto, de la competencia que al Estado le reserva el art. 149.1.18 CE sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Esta eventual contradicción consistiría en que en materia de movilidad de funcionarios de las distintas Administraciones públicas el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, remite a lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo la posibilidad de que puestos de trabajo de las Administraciones públicas del Estado y de las Comunidades Autónomas puedan ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones, en

tanto que el precepto legal cuestionado condiciona la posibilidad de que funcionarios de la Administración del Estado puedan incorporarse a la Administración de la Comunidad Autónoma a que así se exprese en las oportunas convocatorias.

En relación con casos como el que ahora nos ocupa, esto es, en los que la impugnación de una norma autonómica se realiza por contradecir una norma básica estatal, este Tribunal tiene declarado que el éxito de la impugnación requerirá, de un lado, la constatación de que en efecto la norma estatal reúne la condición de básica y que, por tanto, ha sido dictada al amparo de la distribución constitucional de competencias. De otra parte habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma recurrida o cuestionada y la norma básica estatal y, en su caso, que esa contradicción no pueda ser salvada con una interpretación conforme, toda vez que el principio de conservación de la ley habilita a este Tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma recurrida o cuestionada no sería contraria al orden constitucional de distribución de competencias (SSTC 1/2003, de 16 de enero, FJ 8; 38/2004, de 11 de marzo, FJ 2; 31/2006, de 1 de febrero, FJ 2; 222/2006, de 6 de julio, F J 7; 87/2009, de 20 de abril, FJ 2, por todas).

3. La normativa básica que el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad considera afectada por el precepto legal cuestionado, y sobre la que han alegado las partes personadas, es el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, precepto declarado básico por el art. 1.3 de la citada Ley.

Ahora bien, antes de comprobar la condición de básico de dicho precepto debemos determinar cuál es la legislación básica estatal que ha de operar en este caso como canon de enjuiciamiento, al haber sido derogado el citado art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleo público [disposición derogatoria Única, b)], que establece una regulación de la movilidad voluntaria entre Administraciones públicas sustancialmente distinta a la contenida en el art. 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

La citada Ley 7/2007, de 12 de abril, tiene por objeto «establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación» (art. 1.1), entre los que se encuentran, a los efectos que a este proceso constitucional interesan, el personal funcionario y laboral de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas (art. 2.1). En materia de movilidad su art. 84.1 dispone que, para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, las medidas de movilidad interadministrativa entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales se establecerán «preferentemente mediante Convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración». Y en lo que ahora interesa el apartado segundo del mencionado precepto prevé que la Conferencia Sectorial de Administración Pública podrá aprobar los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible la movilidad.

Pues bien, de acuerdo con la doctrina constitucional de las SSTC 254/2004, de 22 de diciembre (FJ 5), y 164/2006, de 24 de mayo (FJ 4), el problema planteado ha de recibir similar respuesta que la dada al de la extinción del objeto en los procesos de control de constitucionalidad de la ley por derogación de la norma impugnada o cuestionada, de modo que, al tratarse en este caso de una cuestión de inconstitucionalidad, la tacha de constitucionalidad que se imputa al precepto legal cuestionado ha de ser enjuiciada de acuerdo con la legislación básica vigente en el momento en que recayeron la resoluciones administrativas impugnadas en el proceso *a quo*, esto es, el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Nuestro enjuiciamiento se ha de entender así circunscrito a la posible existencia o no de contradicción entre el precepto legal cuestionado y el precepto estatal que en este caso opera como canon de constitucionalidad —art. 17.1 Ley 30/1984, de 2 de agosto—, sin perjuicio de la incidencia que sobre los efectos de ese juicio de constitucionalidad pueda tener la vigente normativa básica estatal, a la que, en su caso, nos referiremos en su momento.

4. En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Aragón, en el momento en que recayeron las resoluciones administrativas impugnadas en el proceso *a quo*, había asumido competencia exclusiva en materia de «régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (art. 35.Uno. 3 de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, en la redacción dada por el art. 1.13 de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre). Pese a la calificación estatutaria de la competencia como exclusiva, en realidad la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en lo que se refiere a la función pública autonómica se contrae al desarrollo legislativo y la ejecución de las bases estatales de dicho régimen estatutario [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c); 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8; 1/2003, de 16 de enero, FJ 3].

En ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.18 CE, el Estado aprobó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, en cuyo art. 17 se regulaba la movilidad de funcionarios de las distintas Administraciones públicas. El apartado primero del citado precepto, que en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se identifica como canon de control de constitucionalidad del precepto legal cuestionado, disponía que «con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo».

Ninguna duda cabe del carácter básico desde una perspectiva formal del art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, dado que su art. 3.1 declara expresamente el carácter básico de todo el art. 17 de la mencionada Ley (SSTC 80/1988, de 28 de abril, FJ 5; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6).

Tampoco cabe duda desde el punto de vista material, ni ello ha sido cuestionado en este proceso, que reviste carácter básico la previsión de la posibilidad de movilidad entre los funcionarios de las distintas Administraciones públicas y, en concreto, a los efectos que ahora interesan, entre los funcionarios de la Administración del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, a la que se contrae el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Aquella previsión, como expresamente se dispone en el citado precepto, obedecía a la finalidad de «lograr una mejor utilización de los recursos humanos», (pronunciándose en términos similares el vigente art. 84.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, que señala como fin de la movilidad voluntaria entre Administraciones públicas «lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos»). Este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar «como principio básico la utilización racional del funcionariado existente», así como «básicas aquellas normas que sean necesarias para garantizar la efectividad de dicho principio» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 42). Más concretamente ha estimado legítima la opción del legislador estatal por un modelo de burocracia inspirado en el principio de intercomunicación, tanto vertical como horizontal, de la función pública, así como calificado como básico dicho principio y las normas necesarias para dotarle de efectividad (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 47).

El carácter básico del art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se extiende también a la determinación del concreto instrumento de ordenación de la función pública al que se condicionaba la posibilidad de que puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas pudieran ser cubiertos por funcionarios que perteneciesen a

cualquiera de estas Administraciones, es decir, a que aquella posibilidad se previese en las relaciones de puestos de trabajo. En efecto, la relación de puestos de trabajo constituía en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, según lo dispuesto en sus arts. 15 y 16, declarados básicos por el art. 1.3, una posición central y ordenadora de todo el sistema de personal de las distintas Administraciones públicas, cuya existencia y contenido mínimo para las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales también fueron calificados como básicos por el legislador estatal. Las relaciones de puestos de trabajo, como hemos tenido ocasión de declarar, constituyen un instrumento que disciplina con una cierta vocación de permanencia los puestos del personal al servicio de las Administraciones públicas (STC 48/1998, de 2 de marzo, FJ 4), de modo que el legislador estatal al condicionar la movilidad entre funcionarios de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas a lo que «establezcan las relaciones de puestos de trabajo» (art. 17.1 *in fine* Ley 30/1984, de 2 de agosto) pretendía dotar de cierta estabilidad, permanencia y generalidad a la previsión de aquella posibilidad, dada la centralidad de las relaciones de puestos de trabajo como instrumento de ordenación de los recursos humanos, evitando que dicha posibilidad dependiese de decisiones excesivamente puntuales y coyunturales. Así pues, desde una perspectiva material reviste carácter básico la previsión de la posibilidad de movilidad entre funcionarios de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas y también la remisión a las relaciones de puestos de trabajo como instrumento de ordenación de la función pública en el que ha de concretarse aquella posibilidad.

El predicado carácter básico del precepto estatal no es óbice para que dejase que fueran cada una de las Administraciones públicas las que, a través de las relaciones de puestos de trabajo, determinasen los puestos que podían ser desempeñados por funcionarios de otras Administraciones públicas. De modo que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de función pública, y, en concreto, en este caso la Comunidad Autónoma de Aragón, podían determinar, a través de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, cuáles eran los que, en su caso, podían ser ocupados, en lo que a este proceso constitucional interesa, por funcionarios del Estado.

5. Determinado el carácter básico del art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, precepto que opera en este caso como canon inmediato de enjuiciamiento, la tarea que seguidamente hemos de afrontar es la de constatar si se produce o no una disconformidad constitucionalmente inadmisibles entre la normativa estatal y el precepto legal cuestionado.

El art. 19.2, en su primer párrafo, del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón condiciona la posibilidad de que funcionarios de la Administración del Estado puedan ocupar puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma, en el concreto extremo controvertido en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, a «que así se exprese» en las oportunas convocatorias de concurso o de libre designación, que son los sistemas legalmente previstos para la provisión de puestos de trabajo en la Administración autonómica (arts. 30 y ss. del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón). El mero contraste del tenor del art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y el del art. 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón permite advertir que en tanto aquél supeditaba a que así se estableciera en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo la posibilidad de que puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas pudieran ser cubiertos por funcionarios que perteneciesen a cualquiera de estas Administraciones, el precepto autonómico cuestionado no condiciona la incorporación de funcionarios de la Administración del Estado a puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma a lo que se prevea al respecto en las relaciones de puestos de trabajo, sino a lo que se disponga en las oportunas convocatorias públicas para su provisión.

Esta disparidad entre la redacción de la norma básica estatal y el precepto legal cuestionado podría resultar aún más evidente si se tiene en cuenta que en los siguientes apartados del art. 19 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de

Aragón, referidos, respectivamente, a la participación de funcionarios de las Administraciones de otras Comunidades Autónomas y de Entidades locales en las convocatorias de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se condiciona la referida participación a que los puestos de trabajado estén clasificados en las relaciones de puestos de trabajo como puestos que pueden ser ocupados por dichos funcionarios, si bien, en el caso de funcionarios de Entidades locales, se requiere además que se establezca también en las correspondientes convocatorias públicas (art. 19.3 y 4 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón).

Sin embargo, la disparidad apuntada entre el tenor de la norma básica estatal y el del precepto autonómico no es en este caso suficiente por sí misma para afirmar la existencia de contradicción entre una y otro, como permite advertir una interpretación sistemática del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón. En efecto, el art. 17 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, que regula las relaciones de puestos de trabajo, atribuye a la Diputación General su aprobación, a propuesta del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, disponiendo, de conformidad con el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que en ellas se determinen aquellos puestos de trabajo «que puedan ofrecerse a funcionarios dependientes de otras Administraciones públicas, que accederán a ellos, en su caso, mediante el correspondiente sistema de provisión». Así pues, una interpretación sistemática de los arts. 17.1 y 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón permite concluir, de un lado, que la legislación autonómica se adecuaba en el momento en que recayeron las resoluciones administrativas que se impugnaron en el proceso *a quo* a la legislación básica del Estado en materia de movilidad entre funcionarios de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, pues el primero de los citados preceptos prevé que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma aquéllos que pueden ofrecerse a funcionarios de otras Administraciones públicas; y, de otro, como concreción de esa genérica previsión, que para que los funcionarios del Estado puedan participar en la cobertura de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma es necesario ex art. 17.1 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón que en las relaciones de puestos de trabajo aparezcan configurados como puestos que puedan ofrecerse a aquellos funcionarios.

Sentado cuanto antecede, esto es, que el art. 17.1 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón requiere, ateniéndose a la legislación básica estatal entonces vigente, que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo aquéllos que pueden ofrecerse a funcionarios dependientes de otras Administraciones públicas, lo que implica obviamente, a los efectos que a este proceso constitucional interesan, que en las relaciones de puestos de trabajo habrán de determinarse los puestos de trabajo de la Administración autonómica que pueden ocupar los funcionarios de la Administración del Estado, no cabe afirmar, como por el contrario se sostiene en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, que el art. 19.2, primer párrafo, del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón modifica lo establecido en el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, o rebaja el rango del instrumento en el que puede contemplarse esa posibilidad de movilidad funcional, pues también en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17.1 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, en las relaciones de puestos de trabajo han de determinarse aquellos puestos que pueden ofrecerse a funcionarios dependientes de otras Administración públicas, entre ellos, como es evidente, dada la general referencia del precepto a las Administraciones públicas, los que pueden ofrecerse y en los que pueden participar los funcionarios de la Administración del Estado.

El precepto legal cuestionado al establecer que los funcionarios de la Administración del Estado podrán incorporarse a los puestos de trabajo de la Administración autonómica a «través de las oportunas convocatorias de concurso o de libre designación en que así se exprese» en modo alguno excluye, desconociendo la legislación básica estatal vigente en

el momento en que se dictaron las resoluciones administrativas impugnadas en el proceso *a quo*, que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 17.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y 17.1 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, sea en las relaciones de los puestos de trabajo de la Comunidad Autónoma en las que se determinen aquéllos que pueden ofrecerse a funcionarios de otras Administraciones públicas, entre ellos, los funcionarios de la Administración del Estado. El precepto viene a añadir así un requisito al establecido en la legislación básica estatal entonces vigente, cual es que, además de en las relaciones de puestos de trabajo, también se prevea esa posibilidad de movilidad de los funcionarios de la Administración del Estado a la Administración de la Comunidad Autónoma en las convocatorias públicas de los puestos de cuya provisión se trate en cada caso. Requisito adicional que por sí mismo, en una interpretación sistemática de los arts. 17.1 y 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, no desconoce la legislación básica estatal que opera en este proceso como canon de constitucionalidad y que encuentra cobertura en la competencia de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma en materia de función pública, en cuyo ejercicio puede exigir que, además de en las relaciones de los puestos de trabajo, se recoja o exprese también en las respectivas convocatorias la posibilidad de que los funcionarios de la Administración del Estado puedan ocupar puestos de la Administración autonómica. Por otra parte, este requisito ninguna innovación puede suponer respecto al contenido de las relaciones de puestos de trabajo, al que lógicamente, por su naturaleza y la posición del órgano al que compete su aprobación, deben atenerse las convocatorias en la definición de las características esenciales de los puestos de trabajo en cada caso a proveer (en este sentido, arts. 30 y 31 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón). En otras palabras, no resulta vulnerada la legislación básica del Estado entonces vigente —art. 17.1 Ley 30/1984, de 2 de agosto— porque para que los funcionarios del Estado puedan ocupar puestos de la Administración de la Comunidad Autónoma se requiera que, además de que esos puestos figuren en las relaciones de puestos de trabajo como puestos que se pueden ofrecer a aquellos funcionarios (art. 17.1 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón), también así se exprese en las oportunas convocatorias de concurso o de libre designación (art. 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón).

6. Por lo expuesto hemos de concluir que es posible un entendimiento del precepto cuestionado respetuoso con la legislación básica del Estado vigente en el momento en que se dictaron las resoluciones administrativas impugnadas en el proceso *a quo*, a partir de una interpretación sistemática de los arts. 17.1 y 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón. Procede, en consecuencia, la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintisiete de abril de dos mil diez.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.