

# LA INAMOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Por  
RAMÓN MARTÍN MATEO

*SUMARIO:* I. LA TRAYECTORIA DE LAS RELACIONES DE EMPLEO PÚBLICO Y SU ENCUADRAMIENTO ESTATUTARIO.—II. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA INAMOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. A) *En relación con el tipo de nombramiento.* B) *En relación con las potestades de la Administración.* 1. Inamovilidad absoluta. 2. Inamovilidad relativa.—III. EXAMEN ESPECIAL DEL CAMBIO FORZOSO DE DESTINO. A) *Concepto.* B) *Derecho comparado.* C) *Derecho español.* D) *Jurisprudencia.* a) *Ambito garantizado.* b) *Limitación de facultades traslatorias de la Administración.*—IV. LA INAMOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES EN EL DERECHO ESPAÑOL.—V. LA PROYECTADA REFORMA DEL ESTATUTO DE FUNCIONARIOS LOCALES.

## I

### LA TRAYECTORIA DE LAS RELACIONES DE EMPLEO PÚBLICO Y SU ENCUADRAMIENTO ESTATUTARIO.

La actual configuración de la situación jurídica de los funcionarios públicos a los que se adjudica un «status» determinado, regulado por prescripciones concretas del Ordenamiento, constituye en todos los países occidentales, con algunas salvedades en relación con el mundo anglosajón, el resultado de un lento y progresivo proceso, que, partiendo del cúmulo de relaciones fragmentarias y personalistas del sistema feudal (1), ha avo-

---

(1) La historia de la Administración occidental, ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA, avanza en línea recta de la reacción frente al orden feudal y frente a la privatización de lo público y personización de los lazos sociales por él representado. *La Administración española*, Madrid, 1961, pág. 168.

cado a un cuadro perfilado de derechos y deberes del funcionario en cuanto servidor de la empresa estatal.

En la Edad Media, en efecto, la perspectiva microjurídica de las situaciones de dependencia y la patrimonialización de las relaciones imperantes, condujo al establecimiento de circunscritos estados, singulares y privatísticas vinculaciones (2), que desconocían un abordamiento general y abstracto del planteamiento de los cargos públicos. Este conjunto caótico de particulares conexiones y lealtades fué poco a poco remodelándose y orientándose hacia estructuras más racionales, por la influencia primero, del modelo despersonalizado de la organización eclesiástica, la recepción del Derecho romano (3), y sobre todo con el afianzamiento del poder real, que se orientó, una vez sólidamente asentado, hacia el desmantelamiento de potestades independientes y ajenas, utilizando para ello primeramente y con eficacia acreditada la técnica comisarial.

Este proceso, que había ya producido importantes resultados, recibió un definitivo impulso por el predominio de las doctrinas racionalistas e ilustradoras que impulsaron la obra de la Revolución. Al centrarse en la Ley, expresión de la voluntad general, más que en el soberano, el máximo exponente de la comunidad política, se deshicieron incluso los símbolos que conectaban los agentes públicos a la personificación del titular del Estado. Su dependencia se va a articular en el futuro a través de las normas que rigen su relación de empleo, dando lugar con ello a la creación del complejo orgánico y funcional a través del cual se instrumenta la acción pública y que constituye el denominado aparato burocrático (4).

En nuestro país este proceso es perfectamente detectable a lo largo de la historia con los factores que normalmente han venido operando, y entre los que puede señalarse, además de los expuestos y en lógica concatenación con ellos, la comercialización, en determinados períodos históricos (5), de los cargos públicos, a través del recurso de la venta de empleos. Sin embargo, su culminación no ha tenido lugar hasta épocas relativamente recientes como consecuencia de las inseguridades políticas que acompañaron al establecimiento del Estado constitucional. Como es sabido, en el siglo pasado, sólo la obra de BRÁVO MURILLO en 1852 supuso una consciente y racional actitud en materia de ordenación de los cargos pú-

(2) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, págs. 182 y sigs.

(3) EBENDA, págs. 191 y 192.

(4) Vid. GREGOIRE, *La fonction publique*, París, 1954, págs. 51 y sigs., con especial referencia a la creación de la moderna función pública francesa.

(5) Vid., para Francia, GREGOIRE, op. cit., pág. 44.

blios (6). Las apetencias políticas y la ausencia de firmes líneas de polarización de intereses sociales dieron al traste reiteradamente con este y parecidos intentos, cuya trascendencia práctica se vió seriamente menoscabada por las tendencias de los gobernantes del momento a disponer de los puestos de la Administración en favor de sus seguidores y partidarios (7). Sólo en 1918 se acomete de nuevo con carácter general una reestructuración de la función pública, tendente a dar fijeza a las relaciones originadas y sustrayéndolas de las discrecionales disposiciones de los detentadores del poder. La reciente Ley de Bases de 1963 y la legislación que posteriormente la desarrolla, constituye la más inmediata fase de esta trayectoria, si bien el efecto generalizador de la ordenación de la función pública ha venido en buena manera constreñido por el peso cuasi-estamental de los Cuerpos especiales de funcionarios, poco propicios a tolerar drásticas privaciones de ventajas (8).

La profesionalización de la función pública y el sometimiento de sus titulares a un cuadro preestablecido de normas jurídicas es un hecho hoy de rango universal, si bien, como veremos, en países altamente desarrollados, sean detectables algunos inicios de desintegración de estructuras estancas y su nivelación con relación a las que operan en la empresa privada (9). Sólo el mundo anglosajón se ha venido resistiendo al abandono de los instrumentos contractuales para la adscripción de los servidores del Estado y ulterior disciplina de las relaciones originadas. Los fundadores de la Nación americana sobre todo mostraron serios recelos hacia la concentración de poder en los funcionarios profesionales y a su posible estratificación como núcleo parte sustraído a las decisiones democráticas (10). Por

---

(6) Vid. una completa reseña histórica del proceso de reglamentación de la función pública española en el trabajo de GARCÍA PASCUAL, *Evolución y situación actual del Estatuto de Funcionarios en España*, en «Documentación Administrativa», núm. 4, págs. 71 y siguientes, y también DE LA OLIVA, *La articulación en Cuerpos de la función pública española*, en la misma Revista, núm. 96, págs. 11 y sigs.

(7) Aunque estas prácticas fueron heredadas de régimen anterior. Vid. UBIERNA, *Régimen legal de los funcionarios del Estado*, págs. 54 y sigs., donde se recogen las disposiciones de la Novísima Recopilación en materia de solicitantes de empleo, así como BENEYTO, *Historia de la Administración española e hispano-americana*, Madrid, 1958, pág. 523.

(8) Vid., al respecto, NIETO, *Proyecto de Ley sobre retribuciones de funcionarios de la Administración Civil del Estado*, separata de la «Revista de Derecho Financiero», Madrid, 1965; T. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Aspecto orgánico de la reforma administrativa. Evolución y perspectiva*, en el núm. 48 de esta REVISTA, págs. 324 y sigs., y GUTIÉRREZ REÑÓN, *Estructura de la burocracia española: notas para su estudio*, en «Revista Española de la Opinión pública», núm. 3, 1966, págs. 23 y sigs.

(9) Vid. la excelente monografía de CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, París, 1963.

(10) Vid. GRECOIRE, *La fonction publique*, pág. 10.

ello se configuraban estas relaciones con carácter esencialmente contingente, sacrificando la especialización en pro a unas pensadas mayores garantías de las libertades ciudadanas. Lo mismo sucedió en Inglaterra, aunque, curiosamente por otro orden de ideas radicalmente distinto, como es el de la pervivencia, formalmente al menos, de la vinculación del funcionario a la Corona con arreglo a modelos de épocas anteriores. Sin embargo, en la actualidad se ha abierto también paso decidido en estos países a la creación de auténticas carreras administrativas de las que el *Civil Service* inglés (11) constituye un destacado exponente, y que pese a sus rasgos originales, sustancialmente viene imbuido por los principios de estabilización y especialización que animan la organización del funcionariado continental, realizándose el reclutamiento de los servidores públicos con base a los méritos de los aspirantes más que al arbitrio indiscriminado de quienes deciden su adscripción al servicio (12).

La situación estatutaria y garantizada de los funcionarios ha sido en gran número de países favorecida por la presión interna realizada por los propios funcionarios y canalizada a través de sus organizaciones profesionales, que en alguna manera, una vez reconocidas legalmente por la Administración, actúan similarmente a la forma de producirse las organizaciones sindicales, estimulando al Estado-patrón al cumplimiento de sus obligaciones reglamentarias y a la mejora, por vía normativa, de las prescripciones que les afectan (13).

Muy recientemente se ha señalado cómo la rigidez de que viene dotado el aparato burocrático, defensivamente dirigido a la protección de sus componentes personales frente a las veleidades de la clase política y a los eventuales ataques de los administrados, no cuadran con las condiciones vigentes que hoy empiezan a perfilarse en la sociedad de consumo de masas que propende a suceder a la sociedad industrial, caracterizada por la dimensión producción (14). El intento de extremar la racionalización en aras de la eficacia, el predominio de la previsión y planificación sobre los anteriores esquemas inmutables y la consolidación de las funciones directivas de los expertos, parece se insinúa (15), no armonizan con los postulados

---

(11) Sobre el particular, LASO VALLEJO, *La función pública en Inglaterra*, Madrid, 1965.

(12) Vid. GREGOIRE, op. cit., pág. 41, y CASS PHILLIPS, *Régimen y Administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica*, vol. II, trad. esp., Madrid, 1963, páginas 33 y sigs.

(13) Vid. GREGOIRE, op. cit., pág. 67, y en nuestra doctrina el definitivo trabajo de PARADA, *Asociaciones y Sindicatos profesionales de funcionarios*, Madrid, 1964.

(14) En este sentido, CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, pág. 327.

(15) CROZIER, op. cit., págs. 377 y sigs.

de firmeza e inmutabilidad que regían en el estable y tradicional orden burocrático (16), aunque, sin embargo, las garantías ofrecidas por la empresa privada son hoy también ya considerables, desbancando al sector público en cuanto a estas sus tradicionales y más codiciadas ventajas. Por último, y como consecuencia de este cambio de situación, se aprecia una sensible disminución en las preferencias de los aspirantes a empleos de carácter público, privando a la Administración de los candidatos de que en otra época disponía sin tasa, y mermando así la calidad y número de unos efectivos que intercambiabilmente utiliza en un pie competitivo con la empresa privada (17).

Aun sin discutir el carácter premonitorio de las anteriores observaciones, parece que las actuales circunstancias no son susceptibles de descripción estricta con los rasgos expuestos. La función pública, aun en países de economía evolucionada, constituye en sus más importantes núcleos mundos coherentes y apretados en torno a una red de nerviaciones estatutaria y establemente determinada (18). En nuestro país, objeto, como es lógico, predominante de nuestra atención, falta todavía algún camino que recorrer antes de abocar incluso a una estructuración de la función pública plena y definitivamente satisfactoria.

## II

### ALCANCE Y CONTENIDO DE LA INAMOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

#### A) *En relación con el tipo de nombramiento.*

Al tratar del tema de la inamovilidad, suele tradicionalmente distinguirse entre tres grupos de detentadores de potestades públicas: los que las ejercen a virtud de elección popular, los nombrados por los representantes de la Nación y los que son objeto de designación ordinaria en las condiciones normalmente estatuidas para la provisión de los órganos de la Administración; clasificación esta que corresponde a la de funcionarios electivos, políticos y administrativos (19). Para los primeros rige como

(16) CROZIER, op. cit., pág. 375.

(17) CROZIER, op. cit., pág. 384.

(18) GREGOIRE, op. cit., pág. 69, observa que, a pesar de todo, más que nunca la función pública es una profesión y un mundo cerrados.

(19) Vid. BIELSA, *Derecho administrativo*, vol. III, 5.<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, 1956, página 136; GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, 12.<sup>a</sup> ed., Madrid,

regla general la imposibilidad de su destitución, salvo intervención contraria del cuerpo electoral; los segundos pueden ser removidos por quienes les designaron, y los terceros están sujetos a las reglas generales que garantizan la permanencia de los funcionarios en los cargos públicos.

En realidad sólo debiera interesarnos en el presente trabajo la situación de este último grupo de funcionarios, a los que viene ordinariamente referido el estatuto de los agentes estables del Estado. Ello no obstante, no siempre resulta fácil determinar qué tipo de puestos vienen estrictamente incluidos en los respectivos órdenes de previsiones reglamentarias (20). Cada vez con mayor intensidad viene operando la selección de titulares para determinados puestos en la escala de decisiones no regladas, matizándose las condiciones singulares de los candidatos, la confianza en ellos depositada por sus designantes y la apreciación singularizada de su idoneidad discrecionalmente por quien tiene las facultades designatorias (21). Las condiciones específicas en que se desenvuelve la Administración moderna, la precisión de contar con la colaboración de cualificados expertos no siempre seleccionables con arreglo a los métodos automáticos y tradicionales, la aproximación en unos casos de los directivos administrativos a los rectores de las empresas privadas y la indentificación en otros de funciones políticas y técnicas a través del liderazgo ejercido por las formas tecnocráticas de gestión modernas (22), hace difuminar en ocasiones los límites entre lo administrativo y lo político, habiendo de recurrir para ello como dato realmente significativo a la hora de precisar las condiciones y garantías de estabilidad de un cargo al carácter reglado o no de la forma de su provisión en relación con la libertad de designación para puestos públicos de que disponen sus provisoros,

---

1952, pág. 319, y GARCÍA OVIEDO MARTÍNEZ USEROS, *Derecho administrativo*, 8.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1962, pág. 191.

(20) Para GASCÓN, *Tratado de Derecho administrativo*, pág. 319, «en el régimen parlamentario repútanse como funcionarios políticos los Ministros y los altos funcionarios dependientes de éstos y que colaboran con los mismos en la dirección política de los diversos Departamentos. En régimen presidencial, los Ministros, verdaderos secretarios del Jefe del Estado, deben poder ser removidos por éste. En Inglaterra es fundamental la distinción entre funcionarios políticos y no políticos. En España, el cambio de Gobierno supone la mutación de Ministros, Subsecretarios y la generalidad de los Directores generales—aun algunos cargos declarados técnicos, como sucedía con la Dirección General de Primera Enseñanza—, los Gobernadores y, en ocasiones, de otros cargos, sin que sea posible admitir en régimen de normalidad, sin formular reservas, todos estos cambios de personal, perjudiciales especialmente en los cargos reputados como técnicos».

(21) El Decreto de 28 de abril de 1966, sobre provisión de vacantes correspondientes a los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado, se refiere en sus artículos 3.º y 4.º a la provisión de puestos de libre designación.

(22) Vid. CROZIER, *op. cit.*, pág. 174.

fuera del ámbito y de los cauces ordinariamente estatuido, y al eventual engarce del nombramiento con la línea de decisiones políticas.

Ello no obsta a que el designado mantenga quizá su carácter anterior netamente administrativo de funcionario, a cuyos cuadros ordinarios se reincorporaría una vez que cese en el puesto de libre designación política (23). Ciertamente constituye una práctica normal en gran número de la Administración el recurrir al sector funcional para el nombramiento de este tipo de titulares, sobre todo en los escalones políticos inferiores y en aquellos que requieren un elevado grado de especialización, dado que parece lógico sea en los cuadros ordinarios de los servidores de la Administración donde puedan encontrarse con mayor facilidad titulares idóneos para estos puestos, sobre todo habida cuenta su escaso grado de politización y su proximidad a las actividades típicamente profesionales (24).

#### B) *En relación con las potestades de la Administración.*

La asignación de garantías a los funcionarios en el sentido de asegurarles frente a eventuales cambios de criterio de la Administración, la permanencia en sus funciones, no siempre ha sido admitida ni en la legislación ni en la doctrina (25). Esta última, partiendo de la tesis contractual para

---

(23) Estas circunstancias han sido apreciadas con ciertos rasgos de generalidad para la función pública europea por CHAPMAN, *The Profession of Government*, Londres, 1959, página 152.

(24) Así sucede con la figura del Subdirector general de reciente aparición en nuestra Administración, y cuya difusión es precisamente uno de los síntomas más acusados de las tendencias inflacionistas que en la misma se han detectado certeramente por R. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ en su trabajo citado, *El aspecto orgánico de la reforma administrativa*. En algunos Ministerios se prevé que estos puestos han de proveerse forzosamente entre funcionarios, así por el Decreto de reorganización del Ministerio de Comercio de 11 de septiembre de 1965. Para CRESPO, *El Subdirector general en la Administración española, en teoría se puede afirmar que su verdadera razón de ser implica la necesidad de que estos cargos recaigan en funcionarios de carrera, aunque no se le oculta que su configuración puede implicar un descenso del elemento político hasta niveles impropios. Vid. su trabajo en «Documentación Administrativa», núm. 75, pág. 49. En realidad, la delimitación no siempre resulta posible y precisa sin lugar a dudas cuando se trata de puestos administrativos de libre designación y cuando de puestos de naturaleza política a nivel inferior, dificultades éstas que se acentúan, como en el caso de los Delegados de Información y Turismo, por ejemplo, que pueden ser designados discrecionalmente también entre quienes no reúnan la condición de funcionarios, de acuerdo con la Ley de 22 de diciembre de 1960, art. 3.º, que los integra en la escala técnica del Cuerpo General Administrativo de este Ministerio.*

(25) Así, por ejemplo, ORLANDO, *Principi di Diritto amministrativo*, Florencia, 1952, páginas 125 y sigs. En España, ya por OLIVÁN se afirmaba que está en el interés del Estado el que los empleados permanezcan largo tiempo en sus destinos o carrera; mas «el pretender que no puedan ser despedidos sino en virtud de sentencia judicial, es un error palpable». *De la Administración pública con relación a España*, ed. del Instituto de Estu-

explicar las relaciones de empleo, postulaba que si éstas son definidas temporalmente, transcurrido el período previsto podría declararse su extinción, mientras que si se tratase de contratos indefinidos, por la propia naturaleza de tal cláusula, la Administración vendría facultada a rescindirles. También desde la comprensión unilateral del fundamento de la relación del servicio, se afirma que puesto que ésta se debe únicamente a la voluntad de la Administración, implícitamente se la adjudica la potestad de darla por terminada en cualquier momento, facultades éstas inherentes a la tutela del interés público que corresponde a la Administración, y al cual deben sacrificarse cualesquiera otros intereses, sin más temperamentos que los resultantes del juego de los postulados de la equidad (26).

En el terreno legislativo los países anglosajones se muestran contrarios a toda posible abdicación de la Administración en sus facultades rescisorias de las relaciones de empleo público (27). La tesis contractual es llevada aquí a sus últimas consecuencias, si bien en realidad más en el terreno de la teoría que en el de la práctica, pues, en Inglaterra al menos, los funcionarios de carrera vienen protegidos por el peso de unas costumbres que en definitiva les otorgan garantías de permanencia quizá superiores a las que, con base legislativa, pueden ser invocadas por los funcionarios continentales (28). Es claro, sin embargo, que estas situaciones fácticas sólo pueden funcionar eficazmente contando con arraigados hábitos sociales y con elevados niveles de educación ciudadana que harían que su trasplante a medios con condiciones distintas produjese resultados altamente problemáticos (29).

Con relación a los Ordenamientos de cuño continental, se viene defendiendo la compatibilidad e incluso conveniencia, de establecer garantías en la estabilidad de los funcionarios con relación a los intereses específicos de la Administración, pues aun partiendo por supuesto de que tales garantías se deriven únicamente de una decisión de índole política pre-

---

dios Políticos, Madrid, 1954, pág. 170; vid. una referencia a las distintas posiciones en GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, *op. cit.*, pág. 191.

(26) Así BIELSA, *Derecho administrativo*, vol. III, pág. 137.

(27) Con relación a Suiza, ROYO-VILLANOVA, *La función pública en Suiza*, vol. III de los «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas», Madrid, 1961, pág. 405, donde se observa cómo en este país, con independencia de la destitución disciplinaria, puede declararse la extinción de la relación de servicio, unilateralmente por motivos importantes.

(28) Vid. en este sentido LASO VALLEJO, *La función pública en Inglaterra*, págs. 197 y 209, y JORDANA DE POZAS, *Reforma del Estatuto de funcionarios*, en vol. I de «Estudios de Administración local y general», Madrid, 1961, pág. 200.

(29) Vid. mi recensión a la obra de RICHARD, *Patronage in British Government*, en el núm. 47 de esta REVISTA, pág. 53.



via (30), plasmada en el estatuto de la función pública, la Administración podrá contar así con un cuerpo de servidores de garantizada independencia (31) frente a los vaivenes de las luchas políticas, que protegidos de tales eventualidades adquirirán a virtud de su permanente dedicación al servicio, el necesario grado de especialización (32), y los hábitos de imparcialidad, objetividad y neutralidad frente a todo lo que no sea la protección del interés público, indispensables para una Administración ordenada y para la continuidad de la labor por ella desarrollada (33). Por otro lado, estas garantías, en el pasado al menos, suponen un no desdeñable acicate para los eventuales candidatos a la función pública (34), elevando, en consecuencia, el nivel personal de los servidores del Estado. Si estos estímulos seguirán operando en el futuro y si la movilidad estructural de su sociedad permitirá el mantenimiento de las actuales condiciones, es cuestión que ha sido ya apuntada, pero que, al menos a lo que a la Administración española se refiere, carece por el momento de especial trascendencia (35).

### 1. *Inamovilidad absoluta.*

La inamovilidad absoluta garantiza a un funcionario la permanencia en el cargo que ocupa, excepto cuando por el mismo se presta consentimiento o se solicita voluntariamente la baja o el cambio, o cuando incurre en conductas que determinan por vía disciplinaria su separación, remoción o traslado (36). Normalmente se relaciona esta garantía con la imposibilidad de desplazar a un funcionario a un puesto situado en una localidad distinta a aquella en que viene sirviendo a su carrera, lo que supondría para

(30) Que el Estado reconozca o no estos derechos no es para GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ Useros un problema jurídico, sino puramente administrativo de mera conveniencia, *Derecho administrativo*, pág. 192. La doctrina anterior española, POSADA reconocía la necesidad de que el Estado garantizase jurídicamente la estabilidad de los funcionarios, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, 1897, pág. 337; GUENECHEA, *Ensayo de Derecho administrativo*, 2.ª ed., 1915, pág. 205, aunque afirmaba que el funcionario no puede exigir como de derecho natural la inamovilidad en el cargo, nada obsta a que el Estado pueda y deba garantizarla.

(31) CRECOIRE, *op. cit.*, pág. 37.

(32) Por estas razones prácticas se defiende por NARBEL, *Les droits acquis des fonctionnaires*, Lausana, 1957, pág. 113, la inamovilidad de los funcionarios.

(33) ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho administrativo*, 25.ª ed., Valladolid, 1960, página 157; también BIELSA, *La función pública*, Buenos Aires, 1960, pág. 83.

(34) Vid. NARBEL, *Les droits acquis des fonctionnaires*, pág. 14.

(35) Vid. *supra* las referencias que se contienen a la posición en este sentido de CROZIER.

(36) Vid. CHAPMAN, *The Profession of Government*, pág. 147.

él una mutación de domicilio (37). Cabe quizá también hablar de este tipo de inamovilidad cuando para el cambio no voluntario de destino y por causas cualificadas se precise la intervención de los más altos cuerpos de la Nación o se deje la decisión a órganos superiores del propio cuerpo integrados por miembros del mismo.

Estas garantías son especialmente conferidas a algunos cualificados funcionarios como los Jueces (38) y Profesores, afirmándose por algún autor que la independencia de la Magistratura y de la Universidad son elementos aceptados en los sistemas de gobierno de todos los países de la Europa occidental, para lo que su inamovilidad es un elemento indispensable (39). Ello tiene por supuesto también un precio, y cada país, se añade, conoce el problema de los Jueces irremovibles de edad avanzada que constituyen un positivo obstáculo para un liberal y efectivo funcionamiento del sistema judicial (40).

Más generalmente las naciones nórdicas confieren la inamovilidad absoluta a todos los funcionarios, quienes, en el caso de Noruega por ejemplo, solamente podrán ser suspendidos por el Rey, llevándose en tal caso inmediatamente la suspensión al conocimiento de los Tribunales, pero no pueden ser destituidos mientras no exista en contra de ellos sentencia firme, ni pueden contra su voluntad ser trasladados de destino (41). En Dinamarca se prevé igualmente por su Constitución (42) el que no puedan ser desplazados los funcionarios reales más que con la condición de no disminución en sus sueldos, dejándosele a su elección el desplazamiento o el retiro pensionado de acuerdo con las reglas generales. Más enérgicamente aún se pronuncia la Constitución sueca, aunque en este país la práctica ha motivado el establecimiento de desviaciones de los principios constitucionales ante la resistencia de los funcionarios a ser trasladados a ciertas regiones, recurriéndose para ello al establecimiento, en la fijación de los nuevos

---

(37) En este sentido. LASO VALLEJO, op. cit., pág. 206; GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, *Derecho administrativo*, pág. 193, y UBIERNA, *Régimen legal de los funcionarios del Estado*, pág. 95. ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, vol. III, 6.<sup>a</sup> ed., Milán, 1958, página 320, califica esta situación como de inamovilidad, frente a la de estabilidad que en la terminología que aquí se sigue se identifica como inamovilidad relativa.

(38). Cómo es posible el que sin sujeción a rígidos esquemas formales y por el peso de bien afianzadas costumbres puedan llegarse a resultados estabilizadores y al disfrute real de garantías tan sólidas o superiores a las derivadas de otro tipo de ordenamiento, se pone de manifiesto en la obra de RICHARD, *Patronage in British Government*, Londres, 1963, ya citada.

(39) CHAPMAN, op. cit., pág. 145.

(40) EBENDA.

(41) Artículo 22 de su Constitución.

(42) Artículo 27, apartado 3.º, de la Constitución de 5 de junio de 1953.

sueldos, de una cláusula con arreglo a la cual la aceptación del nuevo estatuto económico implicará la del traslado cuando fuese ordenado por necesidades del servicio (43).

En España las disposiciones que regulan la carrera judicial determinan la inamovilidad de los Jueces y Magistrados, quienes sólo podrán ser destituidos, suspensos, trasladados y jubilados con arreglo a lo establecido en las Leyes orgánicas del Poder judicial y Reglamento orgánico de la carrera judicial (44). Ahora bien, la inamovilidad es garantizada por el especial rigor de la intención de los superiores órganos del Gobierno (45) en las ocasiones en que, con arreglo a las citadas disposiciones, pueden efectuarse los traslados, más que en cuanto a la exclusión de los desplazamientos, ya que éstos son admitidos en determinadas circunstancias con carácter imperativo, e incluso la designación de los Presidentes de las Audiencias Territoriales y Provinciales y su traslado se realiza libremente por el Gobierno (46), con lo que la carrera judicial participa en mayor medida de las características del tipo de inamovilidad que se examina en el apartado siguiente. En cuanto al Profesorado, la Ley de Ordenación de Enseñanza Universitaria vigente determina que la titularidad de una cátedra sólo puede obtenerse a virtud de oposición directa o de concurso de traslado (47). Para el Profesorado de Institutos de Enseñanza Media, se señala por su normativa específica que los titulares de las cátedras no pueden ser suspendidos ni trasladados sino en virtud de sentencia firme o expediente administrativo (48).

## 2. *Inamovilidad relativa* (49).

Este suele ser el supuesto normal de las garantías de permanencia con-

---

(43) CHAPMAN, pág. 149, quien señala cómo la inamovilidad absoluta no es susceptible de ser asignada a todos los funcionarios más allá del grupo que tradicionalmente la viene disfrutando.

(44) Artículo 3.º del Reglamento orgánico de la Carrera judicial de 10 de febrero de 1956.

(45) La traslación se hará siempre previa consulta al Consejo de Estado, en Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el de Justicia (art. 237 de la Ley orgánica del Poder judicial de 15 de septiembre de 1870).

(46) Artículo 3.º del Decreto de 10 de febrero de 1956. Otras carreras que gozan en España de sustanciales garantías de inamovilidad son las de Notarios y Registradores.

(47) Artículo 58. apartado a), de la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de junio de 1943.

(48) Artículo 44, apartado a), de la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953. Similares garantías se disfrutaban por los componentes de otros establecimientos docentes.

(49) Entre la escasa bibliografía que trata de estas cuestiones puede citarse *La revocation des fonctionnaires administratifs*, de KILCHEMANN, Lausana, 1945; CHIARELLI, *in*

cedidas a los funcionarios (50), una vez superado el posible período de pruebas (51). Se reconoce en consecuencia a los mismos un derecho al oficio condicionado por los superiores intereses públicos que imponen en ocasiones su traslado, respetando la adscripción genérica al servicio (52). Se trata, pues, de un derecho a la relación del servicio (53) e incluso al desempeño de puestos en una escala determinada dentro de él (54), y no del derecho a un empleo concreto y en una localidad determinada. La Administración podrá, cuando las exigencias públicas así lo determinen, asignar otro cargo al funcionario, distinto del que venía desempeñando, siempre y cuando, normalmente, ello no suponga una degradación de su titular rebajándole de rango administrativo. Lo que no podrá ser separarle del servicio sin que medie expediente disciplinario, sentencia judicial o sentencia administrativa acreditativa de que por el funcionario se ha incurrido en conductas reglamentariamente sancionables, como en el caso de falta de toma de posesión en los plazos fijados, con la separación del servicio. Fuera de estos supuestos, tampoco ampara esta clase de inamovilidad al servidor público frente a eventuales reestructuraciones orgánicas de la Administración que supriman determinados puestos entre los que se incluya quizá el que venía desempeñando un funcionario o grupo de funcionarios.

En la inamovilidad relativa se conjugan, pues, la normal estabilidad de los funcionarios en el desempeño de sus funciones y la disponibilidad organizatoria de la Administración, que puede adoptar las medidas oportunas para la mejor prestación de los servicios (55). Únicamente en tanto en cuanto la Administración no haga uso de estas facultades o se extralimite en su ejercicio, sin sujeción a las condiciones estatutariamente establecidas, podrá invocarse por el funcionario el derecho de inamovilidad que le asiste (56), aunque ciertamente sea en la práctica insuficiente y excepcional el ejercicio de aquellas potestades administrativas.

---

*tema di inamovibilità dei pubblici funzionari*, en «Racc. com. giur. Cass. civ.», 1947, XXVI, 1.100. y más recientemente, JURET, *Les mutations de fonctionnaires*, en «La Revue Administrative», 1962, págs. 147 y sigs. aparte de las obras generales.

(50) Vid. ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho administrativo*, pág. 157.

(51) CHAPMAN, *The Profession of Government*, cit., pág. 146.

(52) Vid. ZANOBINI, *Corso*, cit., pág. 318.

(53) En este sentido GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS, op. cit., págs. 191 y sigs.; GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho administrativo*, pág. 319; ZANOBINI, op. cit., página 321, y NARBEL, op. cit., pág. 113.

(54) CHAPMAN, op. cit., pág. 149.

(55) Para JURET, *Les mutations de fonctionnaires*, loc. cit., pág. 148, es evidente que no se podría amputar al poder jerárquico de la autoridad indispensable a él inherente a reparto de los agentes públicos que juzgue más conveniente a las necesidades del servicio.

(56) GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho administrativo*, pág. 318.

Tal es el sentido que suelen asignar a la inamovilidad los Ordenamientos continentales de modelo napoleónico. Así, por ejemplo, la legislación italiana determina que los funcionarios tienen derecho al ejercicio de las funciones inherentes a su calificación, y no pueden ser privados de sus cargos más que en los casos previstos por las Leyes (57), y la Constitución griega determina que los funcionarios titulares son inamovibles en tanto que existan servicios y empleos que lo justifiquen (58).

En nuestro Derecho, el derecho al cargo y la inamovilidad de los funcionarios, incluso con carácter relativo, es una conquista relativamente reciente, que no llegó a materializarse plenamente hasta el presente siglo y fué víctima en el pasado de las inestables condiciones políticas que siguieron a la implantación del constitucionalismo (59). Las cesantías constituyeron un fenómeno bien conocido en épocas anteriores y del que nos han sido legados reiterados testimonios (60). El Estatuto de BRAVO MURILLO negaba a los empleados la exigencia de manifestación de los documentos que hubieran motivado su separación, suspensión o traslado, si tales medidas tenían sólo carácter administrativo (61). El Reglamento orgánico de 4 de marzo de 1866, más progresivo en este sentido, tuvo una vigencia efímera. Posteriormente el Decreto de 26 de octubre de 1868, que derogó lo establecido en materia de funcionarios por la Ley de Presupuestos de 1864 y 1865, dispuso que los Ministros nombrarían y separarían libremente a los empleados (62).

La estabilidad de la función pública adquirió más precisos contornos por la vía de creación de cuerpos especiales que intentaban ampararse así en un estatuto particularista más privilegiado. El Real Decreto de 6 de octubre de 1899, para el ramo de la Hacienda pública, aun sin reconocer la inamovilidad como derecho, se pronunciaba en pro de la estabilidad real de los empleados, precisando los casos en que por reforma de plantilla, conveniencia del servicio o falta grave podrían ser separados los funcionarios. Estos principios fueron hechos extensivos posteriormente a otros

---

(57) Artículo 31 del Estatuto de 10 de enero de 1957.

(58) Artículo 101.

(59) Vid. una referencia a la evolución legislativa en este período en GASCÓN Y MARÍN, op. cit., págs. 320 y sigs., y en los trabajos citados de DE LA OLIVA Y GARCÍA PASCUAL.

(60) Citas al respecto, entre otros, de UBIERNA, *Régimen legal de los funcionarios del Estado*, págs. 9 y 59.

(61) Artículo 41.

(62) El artículo 9 de la Ley de Presupuestos de 1895 todavía disponía que la inamovilidad sólo podría declararse por Ley.

Departamentos ministeriales, incorporándose nuevas garantías funcionariales (63).

La Ley de 22 de julio de 1918 señaló con carácter general en su Base 5.<sup>a</sup> que «los funcionarios técnicos y auxiliares no podrán ser declarados cesantes sino en virtud de expediente gubernativo, instruido con audiencia del interesado, por faltas graves de moralidad, desobediencia o reiterada negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo», si bien dejaba abierta una importante vía excepcional en cuanto que facultaba al Consejo de Ministros para acordar discrecionalmente la separación de cualquier funcionario por conveniencias del servicio, dando cuenta a las Cortes, sin posibilidad de recurso jurisdiccional en cuanto al fondo de la decisión.

La Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931 (64) determinaba que «los nombramientos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios públicos se harán conforme a las Leyes. Su inamovilidad se garantiza por la Constitución. La separación del servicio, las suspensiones y los traslados sólo tendrán lugar por causas justificadas previstas en la Ley», aunque con anterioridad y posterioridad a esta fecha se dictasen normas excepcionales que autorizaban la separación de determinados funcionarios (65).

La inamovilidad relativa supone también la posibilidad para la Administración de modificar el número y estructura de los empleos públicos con trascendencia para los funcionarios que vienen desempeñándolos, los cuales por esta causa vendrían privados del contenido normal de sus funciones habituales. Este supuesto también es reconocido tanto en nuestra legislación anterior como en la de otros países (66), dando lugar a la situación denominada de excedencia forzosa contemplada en el artículo 44 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918 para la ejecución de la Ley de Bases del mismo año.

En el Derecho vigente español, el artículo 63 del Decreto de 7 de febrero, aprobatorio de la Ley articulada de los funcionarios civiles del Estado, determina que «el Estado asegura a los funcionarios de carrera al derecho al cargo, y, siempre que el servicio consienta, la inamovilidad en la residencia, así como todos los derechos inherentes al mismo que en

---

(63) Reales Decretos de 8 de abril de 1901 y 20 de abril del mismo año, y Leyes de 4 de junio, 12 de agosto y 14 de abril de 1908.

(64) Artículo 41.

(65) Decretos-Leyes de 3 de febrero de 1929 y 11 de agosto de 1932.

(66) Vid., con referencia a la legislación italiana, los arts. 72 y sigs. de su vigente Estatuto de funcionarios.

esta Ley se establece», y el artículo 44 reconoce la reforma de plantilla o supresión de la plaza de que sea titular el funcionario, cuando signifiquen el cese obligado en el servicio activo, como causa de producción de la situación de excedencia forzosa. Vemos, pues, cómo la legislación se pronuncia en el sentido de la inamovilidad relativa de los funcionarios públicos, criterio éste reforzado por el Decreto de 28 de abril de 1966 sobre provisión de vacantes, que recarga el acento en la estabilidad y configura excepcionalmente los supuestos de supresión de plazas ya contemplados y los de traslación que se examinan a continuación.

### III

#### EXAMEN ESPECIAL DEL CAMBIO FORZOSO DE DESTINO.

##### A) *Concepto.*

En un sentido amplio, por traslación forzosa se entiende la asignación a un funcionario, al margen de su voluntad, de un puesto distinto al que venía desempeñando (67). Más precisamente pueden distinguirse los supuestos de traslación disciplinaria, traslación de destino sin cambio de domicilio, traslación con cambio de domicilio y traslación que suponga, con o sin cambio de domicilio, destino a un Ministerio distinto al de la originaria pertenencia.

Prescindiendo de la traslación sanción (68), que pertenece al ámbito punitivo, distinto al de las garantías funcionariales que aquí se estudian, la mutación de destino, conservando el mismo rango y sin cambio de domicilio, supone un ejercicio normal de las potestades organizatorias de la Administración (69), con escasa trascendencia para los intereses del funcionario, si bien no pueden excluirse perjuicios en situaciones concretas, como es el caso de desplazamientos de los puestos de trabajo que en las grandes ciudades puede ocasionar graves trastornos por la posible separación de los dos puestos sucesivamente ocupados (70), sin que se descarte

---

(67) En este sentido, PLANTEY, *Traité pratique de la Fonction publique*, París, 1956, página 165. Vid. también RIVERO, *Droit administratif*, París, 1960, y LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, vol. II

(68) Vid. CATHERINE, *Le fonctionnaire français*, París, 1961, pág. 145.

(69) JURET, *Les mutations des fonctionnaires*, loc. cit., pág. 147. Y con referencia a la jurisprudencia española, la sentencia de 8 de marzo de 1944, sobre la que luego se volverá.

(70) Vid. JURET, op. cit., pág. 148.

tampoco el que el desempeño del últimamente asignado con carácter forzoso pueda tener mayor penosidad para el funcionario, como resulta posible en determinadas ramas de la Administración. El cambio de destino interministerial en España, antes reservado a muy contados cuerpos de funcionarios (71), ha sido extendido como posibilidad por la legislación vigente, siguiendo la pauta del sistema inglés y del francés, bien que allí circunscrito a los grandes cuerpos (72), no ofreciendo particularidades especiales en cuanto que supone simplemente una ampliación de las posibilidades de traslado con arreglo a las dos modalidades señaladas: permanencia o cambio del domicilio.

Es el traslado forzoso con cambio de domicilio y por imperativos del servicio el que tiene mayor trascendencia desde el punto de vista de la estabilidad del funcionario. En el terreno de los principios, sin embargo, seguimos aquí en el campo de las facultades dispositivas de la Administración en cuanto a la conformación del aparato de que dispone, si bien se tienda a reglamentar el ejercicio de estas atribuciones, para hacerle menos gravoso para el funcionario, cuidando de que, so capa del interés del servicio, no se adopten medidas sustancialmente sancionadoras (73).

#### B) *Derecho comparado.*

Prescindiendo de las naciones que como Inglaterra (74), Estados Unidos y Suiza (75) no restringen, *de jure*, las facultades de la Administración en orden al traslado de sus funcionarios, en otros países se contiene en sus Ordenamientos respectivas específicas prescripciones en materia de traslados forzosos que restringen en alguna manera las facultades que al efecto posee la Administración.

En Italia los funcionarios públicos pueden ser destinados a cualquier otra función que corresponda a su calificación y categoría (76). Por especiales exigencias del servicio pueden ser no obstante destinados con carácter temporal a misiones distintas de las que por su carrera les corres-

(71) Singularmente el de los Abogados del Estado. Equivocado CHAPMAN, que incluye también a los «Letrados del Estado» y Letrados del Tribunal de Cuentas, op. cit., pág. 150.

(72) CHAPMAN, op. cit., pág. 150.

(73) La jurisprudencia francesa no ha dudado en fiscalizar estas medidas anulando los traslados cuando ha apreciado desviaciones de poder. Vid. una noticia de estas decisiones en «Juris Classeur Administratif», fascículo 182, núms. 114 y sigs. Y también CATHERINE, *Le fonctionnaire français*, pág. 136.

(74) Vid. LASO VALLEJO, *La función pública en Inglaterra*, pág. 207.

(75) Vid. ROYO-VILLANOVA, *La función pública en Suiza*, loc. cit., pág. 396.

(76) Artículo 31, párrafo 2.º, del Estatuto de 1957.



ponden (77). Pueden ser también transferidos a otra localidad por exigencias del servicio; sin embargo, en estas transferencias la Administración debe tener en cuenta, además de los intereses del servicio, las condiciones familiares del funcionario (78).

En Francia, donde hasta 1946 incluso el licenciamiento por causa de supresión del empleo era un modo normal de separación del servicio (79), se han adoptado, a partir de esta fecha, especiales restricciones en cuanto a la mutación de funcionarios a localidad distinta, exigiéndose la consulta previa en estos casos de las Comisiones administrativas paritarias (80). Dichas Comisiones han de ser oídas cuando se establezcan tablas periódicas de transferencias. Igualmente se exige aquí el tomar en consideración en lo posible (81) las demandas formuladas por los interesados y su situación familiar. En la práctica los traslados realizados en interés del servicio suponen realmente decisiones que satisfacen deseos de los funcionarios de cambiar de destino por razones particulares (82).

### C) *Derecho español.*

Con anterioridad a 1918 la tónica general de la legislación española favorecía las facultades dispositivas de la Administración en orden a los traslados de funcionarios. El Estatuto de BRAVO MURILLO tan sólo prohibía que con ocasión de los mismos se descendiera de clase o se incrementase la cuantía de las fianzas, tratándose de puestos que requerían la constitución de estas cauciones (83). Algunas disposiciones especiales fueron recortando estas facultades de la Administración; así el Reglamento de funcionarios del Ministerio de Fomento (84), que prohibió los traslados no realizados a instancia de los interesados cuando la traslación implicase cambio de residencia y no bastasen a justificarla la conveniencia de servicio. Los funcionarios del Ministerio de Hacienda no podían ser trasladados con arreglo a norma específica anterior sin expresión de causa, sino cuando llevasen más de dos años en el desempeño del cargo (85).

(77) Artículo 31, párrafo 3.º

(78) Artículo 32.

(79) GREGOIRE, *La fonction publique*, pág. 51.

(80) Con arreglo al artículo 48 del Estatuto general de la función pública francesa de 4 de febrero de 1959, vid. al respecto *Juris-classeur administratif*, fascículo 182, números 179 y sigs.

(81) Artículo 48, citado, apartado 4.º

(82) JURET, trabajo citado, pág. 149.

(83) Artículo 41.

(84) Artículo 7.º de la Ley de 4 de junio de 1908.

(85) Vid. la Orden de 26 de abril de 1924 sobre traslado de los empleados del Ministerio de Hacienda.

El Reglamento para ejecución de la Ley de Bases de 1918 (86) disponía que los funcionarios prestarían sus servicios en la oficina a cuya plantilla de personal perteneciesen, con las excepciones que las necesidades del servicio impongan, dentro del límite de seis funcionarios por cada Departamento ministerial como máximo. Dichas excepciones sólo podrían acordarse por medio de Real Orden, dictada para cada uno de los casos especiales. Fuera de esta disposición no se contienen con carácter general otras prescripciones específicas. Con relación a los distintos cuerpos de funcionarios, disposiciones concretas han venido regulando las condiciones con arreglo a las cuales pueden realizarse los traslados forzosos a virtud de necesidades del servicio (87), que he utilizado para la recopilación de los cuerpos que hago a continuación y estatutos respectivos.

(86) Artículos 28 y 29 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918.

(87) Para una referencia general. vid. OCA, *Las carreras civiles y militares en España*, Madrid, 1909, y recientemente, SERRANO GUIRADO, *Régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*, Madrid, 1956, y GARCÍA PASCUAL, *Los Cuerpos de funcionarios de la Administración pública española*, Madrid, 1960.

Sin pretender agotar el tema y consciente de los peligros de inexactitud y omisiones que una recopilación de esta índole normalmente comporta, el régimen vigente a la entrada en vigor de la nueva legislación de funcionarios, en cuanto a los traslados forzosos de los mismos y para los distintos Cuerpos, ofrecía las características siguientes:

MINISTERIO DE HACIENDA.—*Diplomados de Inspección de los Tributos*.—La Orden de 11 de diciembre de 1945 se refiere a los destinos de estos Diplomados, previendo dos situaciones para los mismos: una primera situación que comprende a los funcionarios en servicio activo de inspección; y una segunda situación, que comprende funcionarios destinados a trabajos burocráticos. El artículo 10 de esta Orden admite la posibilidad de que por exigencias del servicio y mediante Orden ministerial se disponga el pase obligatorio de los Diplomados de la primera a la segunda situación, o viceversa.

*Cuerpo de Ingenieros Industriales*.—Por remisión expresa del Decreto de 5 de marzo de 1954, que aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo, es de aplicación las disposiciones generales sobre funcionarios en la no previsto en tal Reglamento, el cual no contiene normas especiales sobre traslado forzoso de estos funcionarios, salvo el caso de modificación de plantillas, art. 22 del Reglamento.

*Cuerpo de Ingenieros de Minas*.—El Reglamento orgánico del Cuerpo de 5 de mayo de 1941 prevé —en su art. 17— que en los casos en que por reducción de plantilla sea necesario el traslado de un Ingeniero, éste recaerá sobre el más moderno de los que presten servicio en la localidad. La Orden de 21 de noviembre de 1955 dando normas para la provisión de vacantes, establece en su Norma 8.<sup>a</sup> que cuando para una vacante no haya solicitante, podrá ser destinado a ella el Ingeniero o Ayudante a quien hubiera correspondido últimamente el ingreso, reingreso o ascenso.

*Cuerpo Pericial de Contabilidad*.—El artículo 8.º del Real Decreto de 6 de diciembre de 1894 establece que a los Tenedores de libros que forman parte del Cuerpo les será aplicable el Capítulo VI del Reglamento aprobado por Real Decreto de 28 de marzo de 1893. El artículo 24 de este último Real Decreto —incluido en el Capítulo VI citado— dispone que los empleados del Cuerpo serán trasladados por el Interventor General siempre que lo considere conveniente al servicio. El artículo 37 del Reglamento de 1894 establece que los Interventores y Tenedores de libros serán destinados por el Interventor General a servir en las provincias donde considere más conveniente para el servicio, cualquiera

La Ley de 2 de marzo de 1939 dispuso la suspensión en cuanto a la

que sea su categoría. Los demás empleados del Cuerpo serán destinados y trasladados por el Interventor General, con sujeción a las plantillas del presupuesto.

*Cuerpo Técnico de Aduanas.*—El artículo 12 del Reglamento orgánico del Cuerpo, aprobado por Decreto de 7 de septiembre de 1954, señala como causas de traslado el acuerdo recaído en expediente de responsabilidad y la conveniencia del servicio. Para este último caso establece el propio artículo 12 que el traslado llevará consigo el abono por cuenta del Estado de los gastos del funcionario y de su familia, que reglamentariamente le corresponda con arreglo a las disposiciones vigentes sobre el particular. Las mismas normas rigen para el Cuerpo Administrativo de Aduanas.

*Cuerpo de Abogados del Estado.*—El artículo 123 del Reglamento aprobado por Decreto de 27 de julio de 1943 establece que los Abogados del Estado podrán ser trasladados por conveniencia del servicio, en virtud de Orden dictada a propuesta de la Dirección General de lo Contencioso. El artículo 131 señala como una de las correcciones disciplinarias que puede imponerse a los Abogados del Estado, el traslado de destino o de residencia, correspondiendo imponer esta corrección al Ministro de Hacienda en virtud de expediente, con audiencia del interesado.

*Cuerpo de Inspectores Técnicos del Timbre.*—El artículo 21 del Reglamento del Cuerpo, aprobado por Decreto de 22 de septiembre de 1955, señala que los Inspectores Técnicos del Timbre serán inamovibles en las condiciones que determinan las disposiciones generales sobre funcionarios públicos y el propio Reglamento. El artículo 22 del Reglamento alude a la posibilidad del traslado por conveniencia de servicio. El artículo 24 admite, en las circunstancias que señala, que determinadas vacantes sean cubiertas en comisión forzosa y con reserva de destino.

*Cuerpo de Arquitectos al servicio de la Hacienda.*—El artículo 28 del Reglamento del Cuerpo, aprobado por Decreto de 5 de mayo de 1944, establece que como una de las correcciones disciplinarias posibles es la de traslado de destino o de residencia.

MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN.—*Cuerpo Técnico de Correos.*—El artículo 101 de la Ordenanza Postal, aprobada por Decreto de 19 de mayo de 1960, establece que cuando el servicio o la distribución racional del personal lo exijan, los funcionarios de los distintos Cuerpos podrán ser trasladados de una oficina a otra, de acuerdo con las previsiones dictadas al efecto.

*Cuerpo General de Policía.*—El Director General de Seguridad tiene facultades discrecionales en materia de traslados. Vid. GUAITA, *Derecho administrativo especial*, vol. II, Zaragoza, 1962, pág. 38, la legislación y jurisprudencia que cita.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.—*Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.*—Con arreglo a la Orden de 28 de septiembre de 1933, Norma 7.<sup>a</sup>, cuando para una vacante no haya solicitante, será destinado para ella el Ingeniero que el Ministro disponga. El artículo 82 del Reglamento orgánico del Cuerpo, aprobado por Decreto de 23 de noviembre de 1956, establece que los Ingenieros primeros y segundos serán destinados por el Subsecretario de Obras Públicas a cualquiera de los ramos del servicio. Entre las correcciones que pueden imponerse a estos funcionarios por faltas graves, incluye el traslado de destino o de residencia.

*Cuerpo Técnico Mecánico de Señales Marítimas.*—Establece una norma idéntica a la del antes señalado Reglamento orgánico del Cuerpo de 23 de noviembre de 1956.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.—*Catedráticos numerarios de Universidad.*—El artículo 3 del Reglamento de disciplina académica, aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1954, establece entre las correcciones disciplinarias que pueden imponerse, el traslado de residencia o cambio de destino.

*Magisterio Nacional de Primera Enseñanza.*—El artículo 198 del Estatuto del Magisterio, aprobado por Decreto de 24 de octubre de 1947, señala entre las sanciones que pueden

## inamovilidad de los destinos, cargos y puestos de los funcionarios perte-

imponerse a los Maestros Nacionales por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, el traslado de destino y la separación del servicio por un año y traslado de residencia.

*Carrera Diplomática.*—El Reglamento orgánico del Cuerpo, aprobado por Decreto de 15 de julio de 1955, nada dice sobre posibilidad de traslado forzoso de estos funcionarios; pero la Orden de 6 de febrero de 1952 prevé el destino forzoso como procedimiento normal, y la de 7 de febrero del mismo año limita la permanencia en el mismo puesto a seis años como máximo.

MINISTERIO DE TRABAJO.—*Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo.*—El artículo 9º de la Ley de 15 de diciembre de 1939, que organiza esta Inspección, establece que estos funcionarios estarán sometidos en cuanto a traslados y correcciones a las disposiciones generales sobre funcionarios no opuestas a la propia Ley. El artículo 11 de la Ley citada establece que los Inspectores y Subinspectores no podrán ser trasladados de residencia sin que medie sanción, previo expediente, o petición propia, a no ser por necesidades evidentes del servicio.

*Cuerpo de Magistrados del Trabajo.*—El artículo 6 del Reglamento orgánico de 14 de noviembre de 1958 establece que los Magistrados de Trabajo sólo pueden ser trasladados en los casos previstos en la Ley orgánica de 17 de octubre de 1940, disposiciones posteriores con fuerza de Ley y con sujeción a los preceptos del propio Reglamento, dentro de lo previsto en aquéllas. La Ley orgánica citada, en su artículo 16, establece que los Magistrados de Trabajo, cualquiera que sea el destino que desempeñen por razón de su cargo, sólo podrán ser trasladados a su instancia. El artículo 60 del Reglamento orgánico establece como una de las correcciones disciplinarias que pueden imponerse, la de traslado.

MINISTERIO DE INDUSTRIA.—*Cuerpo de Ingenieros Industriales.*—El artículo 46 del Reglamento orgánico del Cuerpo de 17 de noviembre de 1931 determina que en el caso de que en el concurso para proveer alguna jefatura de primera o segunda clase no se presente algún Ingeniero con la categoría adecuada, pasará a ocuparla como destino forzoso el primer Ingeniero que ascienda a Jefe. El artículo 47 establece que los funcionarios del Cuerpo de Ingenieros Industriales podrán ser trasladados por acuerdo ministerial, en virtud de las facultades concedidas por la Ley de 2 de marzo de 1939. Independientemente de esta facultad discrecional, cabe —según el propio artículo— imponer, previo expediente, la sanción de traslado a otro destino. El Decreto de 9 de abril de 1954, que modifica el Reglamento orgánico, dispone en su artículo 80 que los Ingenieros del Cuerpo podrán ser trasladados de destino y de residencia por acuerdo ministerial sin formación de expediente, por conveniencia del servicio, según se establece en el artículo 47 antes citado. El artículo 54 del Reglamento orgánico —después de su reforma por Decreto de 9 de abril de 1954— dispone en su párrafo penúltimo que la distribución de los Ingenieros que no tengan función específica en el Reglamento será acordada por Orden ministerial, a propuesta de la Dirección General de Industria, considerando en todo caso las necesidades del servicio. El artículo 77 del Reglamento, después de la reforma del Decreto de 23 de diciembre de 1955, dispone que el Ministro de Industria podrá disponer, cuando las necesidades del servicio lo hagan ineludible, que los excedentes forzosos se incorporen obligatoriamente a servir plazas de menor categoría y clase, siempre que el importe del sueldo y remuneraciones correspondientes a las que se les asigne sea superior al total de sus haberes de excedencia forzosa.

*Cuerpo de Ingenieros de Minas.*—El artículo 42 del Reglamento orgánico del Cuerpo, después de la reforma introducida por Decreto de 22 de septiembre de 1955, establece que el Ministro de Industria puede disponer, cuando las necesidades del servicio lo hagan ineludible, que los excedentes forzosos se incorporen obligatoriamente a servir plaza de menor categoría y clase, siempre que el importe del sueldo y remuneraciones correspondientes a la que se asigne sea superior al total de sus haberes de excedencia forzosa. La Nor-

necientes a la Administración Civil del Estado, facultando a los distintos

ma 8.ª de la Orden de 21 de noviembre de 1955 dispone que cuando para una vacante no haya solicitantes, podrá ser destinado a ella el Ingeniero o Ayudante a quien hubiera correspondido últimamente el ingreso, reingreso o ascenso.

MINISTERIO DE AGRICULTURA.—*Cuerpo de Ingenieros Agrónomos*.—El artículo 46 del Reglamento orgánico de 9 de diciembre de 1887 establece que la distribución del personal agronómico se hará por la Dirección General de Agricultura en la forma que estime conveniente y según lo reclamen las necesidades del servicio. El artículo 54 del propio Reglamento dispone que el Ministerio correspondiente destinará los individuos del Cuerpo a las órdenes de cualquier otro Ministerio que juzgue necesarios sus servicios temporales en comisiones y trabajos propios de su instituto.

*Cuerpo de Ingenieros de Montes*.—El artículo 20 del Reglamento orgánico de 22 de junio de 1956 establece —al hablar de la provisión de destinos— que los destinos que no se hayan provisto voluntariamente lo serán de modo forzoso con individuos de las debidas categorías y clases, por orden de menor a mayor antigüedad. Ningún Ingeniero que hubiese sido objeto de un destino forzoso, con traslado, podrá ser destinado forzosamente a otra plaza que implique cambio de residencia, sin haber transcurrido el plazo mínimo de cinco años. El artículo 50 del propio Reglamento establece que los Ingenieros de Montes sólo podrán ser trasladados de sus destinos: a) por conveniencia o reforma del servicio; b) a petición propia; c) por ascenso a otra categoría; d) como sanción. El traslado por necesidades del servicio implica el abono de gastos de viaje propios y de familiares, hasta el segundo grado, así como traslado de ajuar.

MINISTERIO DE JUSTICIA.—*Carrera judicial*.—La Ley orgánica del Poder judicial de 15 de septiembre de 1870, en su artículo 221 establece el principio de inamovilidad judicial, que implica, entre otros supuestos, la imposibilidad de traslado, salvo en los casos que la propia Ley determina. Es interesante destacar el artículo 235 de esta Ley orgánica, que admite la posibilidad de traslado de los Jueces por las siguientes causas: 1) Disidencias graves con los demás Magistrados que compongan el Tribunal a que correspondan; 2) Cuando la Sala de Gobierno lo proponga con fundado motivo; 3) Cuando circunstancias de otra clase o consideraciones de orden público muy calificadas exgiesen la traslación; 4) Cuando hubiese procedido con apatía, negligencia o temor que haya causado perturbación o daño al interés público. Según el artículo 237, la traslación se hará siempre, previo expediente, por Decreto, acordado en Consejo de Ministros, y pudiendo oír el Ministro de Justicia previamente al Consejo de Estado, si así lo estima procedente.

*Carrera fiscal*.—El artículo 55 del Reglamento orgánico del Ministerio fiscal, aprobado por Decreto de 21 de febrero de 1958, establece que las traslaciones de estos funcionarios pueden ser forzosas, por alguna de las siguientes causas: conveniencias del servicio, incompatibilidad del funcionario, imposición de corrección disciplinaria. La traslación por conveniencia del servicio —según el artículo 56— podrá decretarse por el Ministro de Justicia por propia iniciativa, oyendo al Fiscal del Tribunal Supremo o a propuesta del Fiscal del Tribunal en que preste sus servicios el funcionario y previo informe del Fiscal del Tribunal Supremo.

*Cuerpo de Secretarios de la Administración de Justicia (Secretarios de Tribunales y Juzgados)*.—La Ley de 22 de diciembre de 1913, de reorganización del Cuerpo, establece en el artículo 20 que los traslados de los Secretarios de los Tribunales y de los Juzgados de Primera Instancia sólo podrán acordarse por el Ministro de Justicia, fuera de concurso, como consecuencia de expediente gubernativo en el que se disponga y por razones de incompatibilidad. Estos motivos tienen carácter excepcional, según el artículo 38 del Reglamento orgánico aprobado por Decreto de 2 de julio de 1954. La Regla 10 del artículo 22 de la Ley de 18 de marzo de 1966 dispone que en tanto no se aumentan las plazas necesarias del Secretariado de los Tribunales, para cubrir las Secretarías de las Fiscalías de Audiencias y del Tribunal Supremo, el Ministerio de Justicia, teniendo en cuenta las ne-

## Ministerios para dictar las instrucciones necesarias en su aplicación. Pese

cesidades del servicio, podrá disponer discrecionalmente el destino a aquellos de los funcionarios del Cuerpo de Secretarios de la Administración de Justicia, en sus dos ramas, que estime oportuno.

*Cuerpo Administrativo de los Tribunales de Justicia (Escala técnica).*—Ley de 22 de diciembre de 1955. El artículo 15 dispone que podrá acordarse por el Ministerio de Justicia el traslado de estos funcionarios como consecuencia de expediente, por razón de incompatibilidad o por otra causa legal.

*Cuerpo de Jueces Municipales y Comarcales.*—El artículo 19 del Decreto de 24 de febrero de 1956 establece el principio de inamovilidad para los Jueces municipales o comarcales, determinando que estos funcionarios sólo podrán ser trasladados con arreglo a las disposiciones de la Ley orgánica y disposiciones complementarias y a lo dispuesto en el Decreto orgánico. El artículo 22 determina que la traslación forzosa requerirá la formación de expediente con arreglo a la Ley orgánica. La propuesta de traslación se ha de hacer razonadamente por la Autoridad competente, que remitirá el expediente a la Sala de Gobierno de la Audiencia Territorial respectiva, la cual con su informe lo elevará al Ministerio de Justicia, resolviéndose la procedente por Orden ministerial.

*Cuerpo de Fiscales Municipales y Comarcales.*—El Decreto de 13 de enero de 1956 establece en el artículo 19 que los Fiscales municipales y comarcales sólo podrán ser trasladados forzosos: 1) Por imponerse esta corrección en expediente disciplinario instruido en la forma que dispone el Decreto; 2) Cuando circunstancias de otra clase o consideraciones de orden público muy calificadas exigiesen, a juicio del Ministerio, el traslado forzoso.

*Cuerpo Especial de Prisiones.*—El Decreto de 2 de febrero de 1956, en su artículo 344 establece que los funcionarios de Prisiones podrán ser trasladados: a) en virtud de expediente disciplinario; b) cuando las necesidades del servicio o circunstancias de otra índole muy calificada exigieren, a juicio de la Dirección General, el traslado del funcionario.

*Médicos de Prisiones.*—Rige la misma norma expuesta.

*Notarios.*—El vigente Reglamento Notarial de 2 de junio de 1944 sólo establece la posibilidad de traslación forzosa por vía de sanción o corrección disciplinaria. Así resulta del artículo 341 del citado Reglamento, aparte del traslado forzoso en los términos del artículo 138 por incompatibilidades familiares, entre Notarios de una misma localidad. Según el artículo 349, el Notario a quien se imponga esta corrección será nombrado para Notaría de categoría inmediatamente inferior a la que tenga. El artículo 350 atribuye al Ministro de Justicia la facultad de decretar la traslación forzosa. El artículo 347 señala las causas posibles del traslado forzoso, señalando que, en general, procederá el traslado forzoso cuando en los actos realizados por el Notario concurren cualesquiera circunstancias especiales y graves, o consideraciones de orden público que haga incompatible su residencia en el distrito.

*Registradores de la Propiedad.*—El artículo 564 del vigente Reglamento hipotecario de 14 de febrero de 1947 (texto refundido de 1959) dice que los Registradores no podrán ser trasladados sino en los casos y con las formalidades que establecen la Ley Hipotecaria y su Reglamento. El artículo 569 señala las causas que pueden motivar la traslación: a) no gozar de buen concepto en el distrito, especialmente por actos que tengan relación con la localidad; b) cualesquiera otras circunstancias especiales y graves o consideraciones de orden público muy calificadas; c) haber sufrido tres correcciones disciplinarias por causa no grave; d) ejecutar en su distrito actos contrarios a las instituciones que rijan en el país, aunque no sean delictivos. Según el artículo 569, la traslación forzosa la puede decretar el Ministro de Justicia, previo expediente instruido por la Dirección General correspondiente.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.—*Cuerpo General de Ingenieros Geógrafos.*—Se rige por las disposiciones contenidas en el Reglamento de 13 de marzo de 1958. Este Reglamento

a que esta Ley no fué formalmente derogada, la jurisprudencia (88) entendió que su vigencia quedó circunscrita al período excepcional para el que fué dictada. En la legislación actualmente en vigor y en relación a los traslados forzosos de los funcionarios pueden distinguirse supuestos que se examinan a continuación:

Traslados con cambio de residencia por razón de faltas cometidas por los funcionarios (89). Destinos forzosos en comisión de servicio, cuando se celebren concursos para la provisión de una vacante, quede ésta desierta y sea urgente su provisión, debiendo ser destinado el funcionario que sirviendo en el mismo Ministerio del que la plaza dependa y reuniendo las condiciones, tenga menos antigüedad de servicios o menores cargas familiares (90). Cambios de destino dentro de los servicios del Departamento y en una misma localidad, pueden ser libremente realizados por el Subsecre-

contiene los siguientes preceptos sobre posibilidad de traslado forzoso de funcionarios: 1. Los funcionarios del Instituto Geográfico y Catastral sólo podrán ser trasladados de su destino por necesidades del servicio o como sanción, con arreglo a las normas y trámites disciplinarios consignados en el Reglamento (art. 27); 2. Todo funcionario que sea trasladado de residencia por necesidades del servicio disfrutará de todos los beneficios que concedan las disposiciones vigentes en la materia (art. 27, párrafo último); 3. Ningún funcionario que hubiese sido objeto de un destino forzoso, con traslado, podrá ser destinado forzosamente a otro puesto que implique cambio de residencia, sin haber transcurrido el plazo mínimo de dos años, salvo que el traslado tenga carácter de sanción (art. 28, párrafo penúltimo); 4. Una de las posibles sanciones de las faltas que se cometan en el servicio es la del cambio de destino que implique traslado de residencia (art. 423, número 3).

*Cuerpo Nacional de Astrónomos.—Cuerpo Nacional de Topógrafos.—Ayudantes de Geografía y Catastral.*—Es de aplicación lo dicho para el Cuerpo anterior.

*Cuerpo de Estadísticos Facultativos.*—Se rige por la Ley de 31 de diciembre de 1945 y Reglamento de 2 de febrero de 1948. El artículo 78 del Reglamento citado establece que los funcionarios del Instituto sólo podrán ser trasladados por necesidades del servicio, a petición propia o por sanción disciplinaria. Ningún funcionario trasladado forzosamente podrá sufrir otro traslado con tal carácter, si el mismo implica cambio de residencia, sin que hayan transcurrido, por lo menos, dos años, salvo en caso de sanción impuesta por expediente gubernativo. El funcionario trasladado por necesidades de servicio tiene derecho a percibir gastos de viaje para sí y su familia y transporte de ajuas doméstico.

*Cuerpo de Estadísticos Técnicos.*—Rigen las mismas normas que para el Cuerpo anterior.

MINISTERIO DE COMERCIO.—*Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado.*—Con arreglo al artículo 14 del Reglamento orgánico de 20 de octubre de 1960, la provisión de destinos en la Administración regional o provincial y en el extranjero se efectuará mediante concurso de traslado entre los funcionarios del Cuerpo en activo. Cuando se declare desierto un concurso, ya por falta de funcionarios que soliciten el destino o ya porque ninguno de ellos reúna las condiciones de idoneidad, y hubiese de proveerse aquél por necesidades de servicio, el Ministro, a propuesta del Subsecretario de Comercio, designará libremente el Técnico Comercial del Estado que deba desempeñarlo.

(88) Sentencias de 4 de febrero de 1959 y 17 de junio de 1964.

(89) Artículo 91, apartado 1), c), de la Ley articulada de 7 de febrero de 1964.

(90) Artículo 61 de la Ley.

tario o por el Jefe de los Servicios provinciales correspondientes (91), a no ser que los cambios impliquen alteración de la adscripción a servicios que dependan de distintos Jefes o Delegados del mismo Ministerio, en cuyo caso la competencia será también del Subsecretario respectivo (92). Cambio forzoso de destino con alteración de residencia que suponga mutación de domicilio.

El último supuesto anteriormente señalado tiene carácter excepcional, a tenor de lo dispuesto en el artículo 63, apartado 2.º, de la Ley articulada de funcionarios, en el que se asegura a los funcionarios de carrera por el Estado el derecho al cargo y, siempre que el servicio lo consienta, la inamovilidad en la residencia. Este criterio ha sido recientemente reforzado por el Decreto de 28 de abril de 1966, por el que se reglamenta la provisión de vacantes correspondientes a los Cuerpos Generales de la Administración del Estado, cuyo artículo 3.º, al referirse a la provisión de puestos de trabajo de libre designación, determina que al amparo del ejercicio de estas facultades no podrán efectuarse cambios que supongan para el funcionario un traslado forzoso de residencia o localidad. Falta, pues, en la actualidad una reglamentación complementaria del precepto de la Ley articulada que prevé los cambios de residencia por necesidades del servicio.

En cuanto a los Cuerpos especiales, debe observarse que el precepto citado les es también de aplicación, a virtud de lo preceptuado en el artículo 24, apartado 3.º, de la Ley articulada, y Base 7.ª de la Ley de Bases, debiendo entenderse que en materia de traslados forzosos por necesidades del servicio serán de aplicación, con carácter complementario, las disposiciones que venían rigiendo con anterioridad a la Ley en lo que no la contradigan.

Por último, debe señalarse que las garantías de estabilidad que la nueva legislación contiene excluyen la discrecional separación de los funcionarios por el Consejo de Ministros a virtud de la conveniencia del servicio, al haberse derogado expresamente la legislación de 1918 sin reproducirse un precepto similar al artículo 66 del anterior Reglamento de funcionarios. Por cierto que a estos efectos debe observarse la problemática aplicabilidad del artículo 2.º de la Ley de 19 de abril de 1961 sobre obligación de observancia y declaración jurada de acatamiento de principios fundamentales del Movimiento, que disponía que toda conducta que de-

---

(91) Artículo 55.

(92) Artículo 5.º, apartado 1.º, del Decreto de 28 de abril de 1966, sobre provisión de vacantes.



note deslealtad o inobservancia de dichos principios fundamentales dará lugar a la aplicación del artículo 66 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, precepto éste que facultaba discrecionalmente al Consejo de Ministros, dando cuenta a las Cortes, para la separación definitiva de los funcionarios, sin que cupiese fiscalización jurisdiccional de otros extremos que no fuesen el incumplimiento de los trámites fijados en el mismo artículo. Ahora bien, aun suponiendo que a los efectos de la Ley de 1961 el artículo 66 citado quedase vigente, como quiera que ello implicaría un procedimiento de separación distinto al establecido en la nueva legislación de funcionarios, y ésta deroga no sólo la Ley de Bases de 1918 y su Reglamento, sino todas las disposiciones dictadas como complemento o modificación de aquéllas y cuantas otras se opongán a lo dispuesto en el texto articulado de 1964, debe entenderse que esta forma excepcional de separación carece, a partir de su publicación, de virtualidad futura. Este criterio viene abonado por el examen del artículo 37 de la Ley articulada que enumera los supuestos de pérdida de la condición de funcionario, en relación con el 88 y 91, el primero de los cuales incluye entre las faltas muy graves a las conductas contrarias a los Principios fundamentales del Movimiento Nacional, sancionando el segundo a este tipo de faltas con la separación del servicio acordada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro correspondiente, quien previamente oirá a la Comisión Superior de Personal. Debe entenderse, por tanto, que las conductas contempladas en la Ley de 19 de abril de 1961 encuentran su único cauce sancionador en la legislación general de funcionarios hoy vigente (93).

#### D) *Jurisprudencia.*

Aunque no con excesiva reiteración y más bien con carácter aislado, la jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema de la inamovilidad, pudiendo sus conclusiones contraerse en torno a los siguientes puntos:

##### a) *Ambito garantizado.*

Reiteradamente se viene excluyendo de las garantías de inamovilidad a quienes detentan puestos con carácter provisional e interino, así el Con-

---

(93) Por lo demás, la obligación de jurar acatamiento a los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional y demás leyes fundamentales del Reino, aparece incluida en el artículo 36 de la Ley de Funcionarios, apartado c), como condición para la adquisición de tal carácter.

sejo de Estado en materia de agravios, dictámenes de 14 de julio y 17 de marzo de 1948, y el Tribunal Supremo, sentencia de 7 de diciembre de 1964, donde se afirma que la condición de eventualidad, aunque ésta haya subsistido durante muchos años, no da derecho a inamovilidad, cuando el nombramiento ha sido realizado a virtud de *designación libre y directa*, sin cumplirse el esencial requisito exigido en la Base 2.ª de la Ley de 22 de julio de 1918, de ingreso por oposición o concurso (94).

En esta última dirección la jurisprudencia hace hincapié en la posibilidad de revocamiento de los nombramientos realizados en el ejercicio de facultades discrecionales que llevan implícita la libre decisión para dejarlos sin efecto por la misma autoridad que los realizó (sentencia de 30 de junio de 1962), y anteriormente había quedado sentado, al enjuiciar la revocación del nombramiento del titular de un cargo de libre designación, el criterio de la legitimidad de dicha decisión, que no podía vulnerar derecho alguno, afirmándose «que con esta doctrina no se falta al respeto a la antigüedad que para ascender en las primeras categorías señala el artículo 17, porque ya queda consignado que aquellas Direcciones no se ocupan por ascenso ni con ellas mejora el lugar del escalafón: suponer sólo el uso de la facultad que al Gobierno le corresponde de designar y separar libremente para los cargos directivos a los funcionarios facultativos en quien aprecie méritos relevantes o notoria celebridad» (95).

En cuanto a las facultades organizatorias de la Administración y con referencia a un caso de mutación de destino sin cambio de plantilla, provisto inicialmente mediante concurso, el Tribunal Supremo no apreció la existencia de lesión de derecho en cuanto que el funcionario «simplemente continúa y queda en ella como venía estándolo, adscrito al desempeño a las tareas del ... ni en la convocatoria del concurso ni en el precepto alguno especial relativo a este cargo existe determinación de plazo para el desempeño del mismo...», afirmándose «que es en todo momento discrecional en la Administración señalar a cada funcionario el sitio u organismo en que debe prestar los servicios propios de su categoría y clase, salvo el caso de existir normas concretas en orden a mudanza de lugar» (sentencia de 8 de marzo de 1944).

#### b) *Limitación de facultades traslatorias de la Administración.*

A este respecto y prescindiendo de la jurisprudencia del pasado siglo, que dió en ocasiones por sentado que la inamovilidad sólo podía basarse

(94) En el mismo sentido, sentencias de 22 de julio de 1950, 10 de marzo y 19 de diciembre de 1958, 22 de febrero de 1959 y 26 de diciembre de 1960.

(95) Sentencia de 31 de octubre de 1934.

en disposición expresa aunque se hubiese realizado el ingreso por oposición (95 bis), la tendencia de la jurisprudencia ha sido la de limitar las facultades de la Administración, cuando su ejercicio implique un cambio de domicilio del funcionario, pronunciándose decididamente en pro de la inamovilidad en recientes fallos que descubren el ejercicio de potestades disciplinarias realizados sin sujeción a los procedimientos establecidos al efecto.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 4 de febrero de 1959, descartando la aplicación de la Ley de 2 de marzo de 1939, que suspendió la inamovilidad, afirmó «que el principio general sancionado por la Jurisprudencia contencioso-administrativa y recogido en la vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 establece que son nulos de pleno derecho los actos, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento prevenido para ello, y en tal sentido hay que reconocer que siendo el demandante un funcionario público, no podía ser trasladado sino como sanción disciplinaria y previo el expediente exigido por el artículo 61 del Reglamento de funcionarios de la Administración civil del Estado de 7 de septiembre de 1918». «No puede mantenerse la suspensión del derecho de inamovilidad a los funcionarios públicos, ya que otra cosa sería consagrar la arbitrariedad en el régimen de función pública, quedando los funcionarios a merced de los jefes de cada Departamento, sin las debidas garantías establecidas en las leyes, suponiendo una verdadera desviación de poder trasladar a un funcionario al amparo de una Ley de excepción, virtualmente derogada».

La sentencia de 17 de junio de 1964, concordantemente dispone que «ha de reconocerse que por aplicación de los preceptos contenidos en los artículos 60, 61 y 62 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, el funcionario recurrente no podía ser objeto de traslado forzoso sino a concurrencia de sanción impuesta en este sentido a virtud de expediente gubernativo que no consta fué seguido y salvo las prerrogativas que pudieran corresponder al Ministro del Departamento de que depende en el ejercicio de sus potestades discrecionales en los términos y alcance que el Ordenamiento jurídico le autorizase», invocándose a estos efectos el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico.

---

(95 bis) Vjd. MHARTIN, *Manual del empleado*, Madrid, 1890, pág. 49.

## IV

LA INAMOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES  
EN EL DERECHO ESPAÑOL.

Los funcionarios de la Administración Local española han visto, durante más largo plazo que los funcionarios de la Administración Central, demoradas sus garantías de estabilidad. La Ley de 2 de octubre de 1877 atribuía exclusivamente a los Ayuntamientos el nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos municipales, facultando a los Alcaldes para suspender a los Secretarios, dando cuenta al Gobernador y a los Ayuntamientos, con acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de los Concejales, para destituirlos. El Gobernador podría también, con causa grave, suspender y destituir a los Secretarios, dando parte al Gobierno, quien adoptaría la resolución definitiva. El Reglamento de Secretarios de 14 de junio de 1905 establecía en sus artículos 56 y siguientes el procedimiento a seguir para los casos de suspensiones y destituciones, por motivos disciplinarios.

Dado el carácter discrecional que, fuera de los casos de destitución sanción, adoptaban las decisiones de Ayuntamientos y Gobernadores y la regulación de la competencia de los Tribunales de lo Contencioso con arreglo a la legislación anterior, los funcionarios municipales quedaban prácticamente inermes frente a las resoluciones separatorias, pudiendo, por tanto, ser destituidos sin garantía alguna por su parte (96).

El Real Decreto de 3 de junio de 1921, aunque evidentemente sus redactores no miraban con simpatía este estado de cosas, a la sazón ya superado por la nueva comprensión que se venía afianzando de la estabilidad de las relaciones funcionariales, no pudo terminar definitivamente con la inseguridad de estos funcionarios, pese a arbitrar mayores garantías procedimentales y a señalar taxativamente las causas por las que procedería la destitución. El principal fallo de este Decreto consistió en mantener la posibilidad de destitución de los funcionarios municipales por el Gobernador civil con la genérica invocación a los supuestos de comisión de faltas graves.

El Estatuto de Calvo Sotelo afrontó decididamente esta materia, estableciéndose a partir de este momento la efectividad de las garantías de

(96) Vid. DE LA RIVA, *El sector municipal y los Cuerpos nacionales*, en «Boletín Informativo de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local», marzo 1966, donde se señala la imposibilidad en que se encontró la jurisprudencia para rectificar esta injusta situación.

los funcionarios locales en orden a su inamovilidad. En su Exposición de Motivos se afirma: «No podrán quedar al margen de la reforma los Secretarios, Contadores y empleados municipales. El nuevo Estatuto es radical en esta materia: crea el Cuerpo de Secretarios y reglamenta el ingreso en él, y en los restantes escalafones de los funcionarios, dando primacía absoluta al régimen de oposición. Todas las restantes prescripciones se encaminan a la mayor estabilidad y capacitación de los servidores del Municipio. Ellos habrán de agradecerlo, porque así se les aleja del constante peligro que sobre sus cabezas cernía el vendaval político; pero no lo agradecerá menos el común interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal».

Con arreglo a su artículo 236, la destitución del Secretario habría de adoptarse por el Pleno con un *quorum* especial, a virtud de causa grave, previo expediente con audiencia del interesado, siendo los acuerdos susceptibles de recurso en vía contenciosa. El artículo 238 fija taxativamente cuáles sean las causas graves que dan motivo a destitución y el 242 extiende análogas garantías a los Interventores (97). El Reglamento de empleados municipales de 23 de agosto de 1924 desarrolla estas prescripciones.

La legislación en vigor mantiene, como es lógico, estas garantías, acentuándolas en cuanto a los Cuerpos nacionales, ya que adjudica a la Dirección General de Administración Local las competencias correspondientes a la imposición de sanciones disciplinarias por faltas graves que puedan implicar destitución del cargo o separación del servicio (98).

En cuanto a la traslación forzosa de los funcionarios municipales por necesidades del servicio, resulta difícil su encuadramiento en el ámbito local, toda vez que, en casi todos los países (99), el nombramiento de los mismos es de la incumbencia exclusiva de las Corporaciones locales (100),

---

(97) Vid., en relación con la trayectoria reglamentaria de estos funcionarios, ALVAREZ GENDÍN, *Los Interventores de Fondos de las Corporaciones Locales*, en «Boletín Informativo de los Cuerpos Nacionales», enero 1966, págs. 25 y sigs.

(98) Artículo 335 de la Ley de Régimen Local.

(99) En Italia también, los Secretarios locales constituyen una carrera propia, cuya independencia de las Corporaciones locales es aún más acentuada que en España. A partir de la Ley de 9 de agosto de 1954, el ingreso se realiza por oposición en un Cuerpo Nacional, que está administrado por un Consejo Central y Consejos Provinciales. La asignación concreta de Secretarios se realiza por los Prefectos, previo concurso y con base a la convocatoria realizada por los Consejos Provinciales. Se ingresa en la carrera por la categoría tercera, ascendiendo por ancianidad y mérito.

(100) Vid. una referencia para los distintos países en MARQUÉS CARBÓ, *Derecho local de España*, vol. II. Barcelona, 1958, págs. 557 y 572. Y con relación expresa a Sudamérica, ALBI, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, 1955. Y para Francia, DUBAIL, *Les fonctionnaires et Agents communaux*, París, 1961.

aunque deban respetar determinadas condiciones en orden a la selección de candidatos y apreciación de méritos. En nuestro país, a partir del Estatuto de Calvo Sotelo, el ingreso en los Cuerpos Nacionales se realiza mediante oposición centralizada, y entre sus componentes, los Ayuntamientos primero (101) y la Dirección General de Administración Local en la actualidad (102), seleccionan los titulares para el puesto concreto del Municipio de que se trata. Los restantes funcionarios son designados por las Corporaciones con arreglo a las condiciones generales fijadas por la legislación local, no siendo susceptibles de intercomunicación entre los distintos Ayuntamientos y perteneciendo definitivamente a las plantillas de aquél en cuyo servicio han entrado, a no ser que cumplan iguales trámites para su acceso al servicio de otro Ayuntamiento. Para los Directores de Banda de Música se sigue el sistema fijado por el Estado para los Secretarios e Interventores en cuanto al ingreso que se realiza por oposición nacional, siendo de la competencia de las Corporaciones el nombramiento (103).

Pese a la separación del sistema español de los principios que siguen otros ordenamientos locales (104), en cuanto a los Cuerpos Nacionales, resulta problemática la posibilidad de incluir en el mismo la traslación forzosa por necesidades de servicio e incluso la traslación por motivos disciplinarios, dado que la Corporación a la que se asignase imperativamente un funcionario removido de un puesto similar de otra Corporación, estimaría quizá un atentado a sus intereses la utilización impuesta de los servicios de un funcionario que fueron juzgados insatisfactorios en la entidad municipal en que anteriormente servía. Esta posibilidad totalmente descartable en cuanto a los funcionarios no pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, tampoco encaja, pues, satisfactoriamente con las condiciones de autonomía que nuestro Ordenamiento adjudica al desenvolvimiento de las Corporaciones Locales. La intercambiabilidad de que son susceptibles los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de la Administración

---

(101) El nombramiento de Secretario, con arreglo al artículo 231, debería hacerse por el Ayuntamiento en pleno en sesión extraordinaria, mediante concurso, y sin más limitaciones que la pertenencia del designado al Cuerpo de Secretarios y a la categoría de que se trate.

(102) Artículo 323 de la Ley de Régimen Local.

(103) Artículo 349 de la Ley de Régimen Local.

(104) Aunque también en algunos países, especialmente los anglosajones, intervengan Comisiones especiales encargadas de seleccionar a los candidatos, o se vayan introduciendo prácticas selectivas similares a las que obran para el *Civile Service*. Vid. sobre el particular MARQUÉS CARBÓ, op. cit., pág. 571. Por lo demás, el sistema español actual es en líneas generales satisfactorio y ha venido a remediar notorios abusos que se producían en la vigencia del anterior.

Local, tiene un forzoso límite, más allá del cual habría de afrontarse su inclusión en el Estatuto de la función pública central (105). A lo más podría admitirse el paso a la situación de disponibilidad en determinadas circunstancias, con opción a la solicitud de una nueva plaza, siempre que en tales casos hubiese pie suficiente para la adopción de medidas disciplinarias. Pero además las posibilidades de control que hoy radican en nuestros órganos jurisdiccionales contrarrestarían cualquier medida que se adoptase, más allá de determinados límites, puesto que no resultaría congruente con la situación actual de nuestro Ordenamiento, la adjudicación, ni a las Ayuntamientos, ni a los órganos que tienen encomendada su tutela, de libres facultades no susceptibles de fiscalización jurisdiccional incluida la desviación de poder.

## V

### LA PROYECTADA REFORMA DEL ESTATUTO DE FUNCIONARIOS LOCALES.

La disposición final primera del proyecto de reforma de las haciendas locales incluía en su apartado c) una autorización al Gobierno para «incorporar al texto refundido de la Ley de Régimen Local una nueva regulación de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local que, sustituyendo el régimen establecido en la base 55 de la Ley de 17 de junio de 1945, y en relación con la adquisición y pérdida de la condición de funcionarios, clasificación de los destinos o puestos de trabajo y formas de su provisión y remoción, derechos y deberes y régimen disciplinario, acomode dicha regulación a bases que rigen la legislación de funcionarios civiles del Estado».

Esta autorización causó una cierta extrañeza en los medios profesionales del funcionariado local, especialmente en lo que se refiere a la remoción a que alude, aunque la precisión de contrastar la reforma que eventualmente se acometa con los principios animadores de la Ley de Bases de funcionarios del Estado, impidiera la promulgación de una normativa divergente de tales principios.

---

(105) En Italia está previsto, artículo 8.º de la Ley de 9 de agosto de 1954, el transferimiento de oficio por exigencias del servicio, que deberá ser realizado por el Prefecto dentro del ámbito de la provincia o por el Ministro del Interior si se trata de provincias distintas. Por ZANOBINI, *Corso*, cit., pág. 376, se afirma congruentemente que la autonomía comunal y provincial ha sido enteramente suprimida con relación a los Secretarios, aunque continúa siendo reconocida en relación a los otros funcionarios

De este proyecto se ha dicho que «no se acierta a comprender qué motivos de apremiante necesidad, de grave urgencia, ni cuáles sean las críticas situaciones existentes que den motivo a las Cortes, para autorizar al Gobierno para legislar por Decreto» (106), señalándose que incumplía la disposición transitoria cuarta de la Ley de Régimen Local vigente, que determina que las reformas de la misma se realizarán por vía de Ley de Bases y que la delegación de facultades que se solicita ha creado un estado de profunda inquietud y malestar entre los funcionarios y las corporaciones locales, que ven aquí una adicional merma de sus actuales competencias (107), solicitándose «la seguridad de que toda reforma legislativa futura respete el principio de la inamovilidad, con la efectiva garantía, hoy existente, de que el funcionario no pueda ser separado de su cargo, sin causa grave para ello, debidamente justificada en expediente, por resolución de la Dirección General de Administración Local, con alzada ante el Ministro de la Gobernación y recurso, en su caso, en la vía contencioso-administrativa». Estas preocupaciones han sido compartidas por el Consejo General de Colegios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local en la reunión que tuvo lugar el día 13 de marzo del corriente año (108). Felizmente la disposición final cuyo texto tanto, fundadamente, preocupaba, fué eliminada del Proyecto que pasó al Pleno de las Cortes.

---

(106) SERRALLONGA, *Propuesta de nueva regulación de los Cuerpos nacionales*, contenida en el *proyecto de Ley de Haciendas Locales*, «La Administración práctica», mayo 1966, pág. 177.

(107) DE LA RIVA, *Estatuto municipal y los Cuerpos Nacionales*, loc. cit., pág. 312.

(108) Una referencia de esta sesión en el «Boletín Informativo de los Cuerpos Nacionales de Administración Local», abril 1966, págs. 391 y sigs.